



Università degli Studi di Cagliari

Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale e Architettura

DOTTORATO DI RICERCA

in Ingegneria del Territorio

Ciclo XXVIII

TITOLO TESI

**Urbanistica informale degli *slum* nelle città metropolitane
Processi migratori e modelli significativi delle forme di inurbamento
Interventi sperimentali negli *slum* di Mumbai**

Settore scientifico disciplinare di afferenza

TECNICA E PIANIFICAZIONE URBANISTICA (ICAR/20)

Presentata da: Sonia Pintus

Coordinatore Dottorato: Prof. Roberto Deidda

Tutor: Prof. Corrado Zoppi

Esame finale anno accademico 2014 – 2015

Indice

Introduzione.....	3
 PARTE I - I processi migratori e l'effetto urbanistico degli <i>slum</i> nelle città metropolitane attraverso modelli significativi	7
1. Fattori di specificità: governo del territorio e morfologia urbana.....	7
2. I flussi territoriali.....	15
3. Migrazioni dalle campagne e dalle città	22
3.1 Dalle campagne.....	22
3.2 Dalle città.....	27
4. Il processo storico delle migrazioni extraterritoriali	29
4.1 Occidente europeo.....	29
4.2 Italia.....	35
4.3 Migrazioni verso gli Stati Uniti.....	37
4.4 Migrazioni continentali nei Paesi in via di sviluppo.....	41
5. America Latina.....	47
5.1 Brasile.....	47
Box 1 Curitiba.....	52
Box 2 Manaus	53
Box 3 Riforma urbana.....	56
Box 4 Belo Horizonte.....	58
5.2 Argentina.....	60
Box 5 - Un progetto per Villa 31	64
5.3 Messico.....	65
Box 6 - Ciudad Nezahualcoyotl	67
6. Africa.....	68
6.1 Kenya	70
Box 7 - Nairobi: Piani e Progetti	71
6.2 Sud Africa	72
7. India	74
Box 8 - India	75
8. Cina.....	77
Box 9 - Cina.....	79
9. Metodo di analisi del disegno insediativo	81

10.	Schede dell'America Latina.....	84
	Scheda Belo Horizonte.....	84
	Scheda Villa 31 (Buenos Aires).....	89
10.1	Scheda del Messico.....	93
	Scheda Ciudad Nezahualcoyotl.....	93
10.2	Scheda dell'Africa.....	96
	Scheda Kibera.....	96
PARTE II – Sperimentazione diretta negli <i>slum</i> di Mumbai.....		99
	Introduzione.....	99
11.	Riferimenti storici e giuridici dell'inurbamento	102
	Box 10 - National Building Code of India.....	104
11.1	Pianificazione urbanistica dello Stato del Maharashtra	107
11.2	Pianificazione urbanistica di Mumbai	112
	Box 11 - Tipologia di intervento: lo <i>slum</i> di Maharashtra Nagar (Mumbai)	120
12.	L'insediamento <i>slum</i> di Dharavi e le politiche di intervento	125
13.	L'insediamento <i>slum</i> di Shivaji Nagar e le politiche di intervento - documenti e ricerche rilevati a Mumbai	137
	Considerazioni di sintesi	160
	Autori citati.....	164
	Indice figure.....	170
	Indice tabelle.....	173

Introduzione*

UN-HABITAT definisce gli slum: «insediamenti contigui, dove gli abitanti vivono in alloggi e con servizi di base inadeguati. Inoltre, una baraccopoli spesso non viene riconosciuta dalle autorità pubbliche come parte integrante o pari della città».

La descrizione del fenomeno

Le problematiche degli *slum*¹ nelle diverse aree del mondo sono senza dubbio uno dei temi di maggiore interesse che la ricerca pluridisciplinare, incentrata sulle questioni dell'inurbamento di massa nelle periferie delle grandi metropoli, sta affrontando ormai da decenni, senza tuttavia trovare il bandolo della matassa nello specifico dei luoghi e degli habitat. È, anche, problematico costruire percorsi convincenti finalizzati a risolvere le criticità con proposte urbanistiche idonee e con azioni efficaci nel tessuto sociale.

Sull'argomento degli *slum*, dunque, non è difficile trovare documenti, analisi e saggi che riguardino la loro genesi con la descrizione dei casi emblematicamente più rappresentativi nei diversi continenti². Tuttavia, non sempre vien data una risposta "fuori confini" ai quesiti fondanti che studiano le cause e il

*La ricerca e la struttura della tesi sono state seguite come correlatore dal Prof. Pasquale Mistretta, Emerito di Urbanistica dell'Università di Cagliari.

¹ Il *National Sample Survey Organization* (NSSO, India) definisce uno *slum* come «insediamento compatto costituito da una serie di case mal costruite, per lo più di natura temporanea, di solito ammassate con inadeguatezza degli impianti di acqua sanitaria e potabile e in pessime condizioni igieniche»¹ (traduzione propria). Disponibile al link: <http://pib.nic.in/newsite/erelease.aspx?relid=102108>

²La prima definizione di *slum* può essere fatta risalire al 1812, quando lo scrittore James Hardy Vaux introduce il termine nel suo libro, *Vocabulary of Flash Languages*, dove viene presentata come sinonimo di "racket" o "traffico criminale". Sulle definizioni e sulle descrizioni di contesto che ormai sono acquisite dalla letteratura e dalle diverse realtà nel mondo rimandiamo il lettore ai testi citati in bibliografia: Mike Davis, *Il pianeta degli slum* (2006), UN HABITAT, *The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements* (2003).

mai risolto dualismo città – campagna e il problema delle povertà estreme dei nuclei familiari che si riflettono sull'organizzazione del territorio. Ancora tra le cause, sempre più di attualità, che provocano la fuga e la migrazione di migliaia di persone in Paesi lontani dai luoghi d'origine, ci sono i conflitti di etnie, di razza e le persecuzioni di religione³.

Un quadro estremamente complesso per le specificità dei diversi Paesi e degli assetti urbanistici, con i quali gli insediamenti *slum* si confrontano, è “raccontato” in forma di saggi e di romanzi e “vissuto” con fotografie e filmati. Purtroppo, come capita spesso, la disponibilità di questo copioso materiale bibliografico ci ha abituato ad una lettura del fenomeno *slum* piuttosto distaccata⁴; ma non solo, accade infatti che i testi che trattano l'argomento diventino presto datati per la rapidità con cui la materia in evoluzione viene studiata e pubblicata, tenendo anche conto dei contesti politici e della presa emotiva sulla gente. Tuttavia, piuttosto che essere scoraggiati da questa constatazione riteniamo utile avventurarci in questa ricerca (certamente di nicchia) per visualizzare l'incidenza dei fattori socio-economici delle città metropolitane sul disegno insediativo che riguarda la tipologia abitativa degli *slum*. Per far questo il lavoro si sofferma su alcuni casi, riferiti ai diversi continenti, che possono essere visti come modelli guida per un concreto riordino urbanistico.

L'obiettivo della tesi è quello di leggere, interpretare, valutare i diversi fattori sociali ed economici degli insediamenti *slum* che emblematicamente caratterizzano le manifestazioni di inurbamento nelle grandi aree metropolitane dei diversi continenti. Su queste basi la ricerca approfondisce il confronto tra le diverse espressioni urbanistiche ancorché informali (perché non ancora acquisite e certificate) degli insediamenti *slum* nelle periferie e nei centri delle città; ed inoltre, tenendo conto delle tipologie

³«A prescindere dalle diverse percezioni della povertà, in linea di principio, la sua rappresentazione sociale risponde ad una costruzione basata su quattro ordini di fattori: a) I fatti o gli aspetti materiali che entrano in ogni rappresentazione della realtà; b) La percezione che il soggetto ha di se stesso e della sua condizione; c) Lo sguardo degli altri sul povero e sulla sua condizione; d) Il contesto culturale, sociale, politico, economico e tecnologico che, in un'epoca e in uno spazio determinati, influenzano e determinano i primi tre ordini di fattori». M. Rahnama, *Quando la povertà diventa miseria*, (traduzione di C. Testi), Einaudi, Torino, 2005, p. 119.

⁴«La comunicazione globalizzata ci ha ormai abituati alle immagini di bambini denutriti con la pelle floscia e la pancia gonfia, di bambini che giocano tra gli scarti di immondizia, nei vari tipi di *slum* che affollano il mondo, bambini che vivono come profughi in campi di fortuna, che lavorano duramente fin da piccolissimi, spesso in condizioni intollerabili [...] creando più assuefazione che scandalo salvo qualche fiammata di sdegno o solidarietà». C. Saraceno, *Il lavoro non basta*, Feltrinelli, Milano, 2013, p. 68.

abitative e degli interventi di riqualificazione più idonei, vuole soffermarsi sulle possibili mediazioni tra gli interventi edilizi di riconversione e gli habitat più disagiati. Per questo, è indispensabile fare un confronto tra i documenti di pianificazione delle istituzioni governative locali di riferimento e le azioni internazionali di indirizzo e di sostegno volte a raggiungere uno stato di benessere compatibile con i “luoghi”.

Quindi, la metodologia del lavoro, per un verso non si discosta dalla letteratura sull’argomento e dalla documentazione delle istituzioni pubbliche, che rappresentano il fenomeno degli *slum* e, per un altro verso, si affida ad un procedimento empirico per interpretare l’evoluzione continua dei processi insediativi e delle politiche di formale integrazione nel sistema urbano.

In questo quadro si può valutare quanto siano originali e coerenti con il modo di vivere della popolazione gli interventi attuativi pubblici e privati, rispetto a quelli che si rifanno alle tipologie europee e nord americane, certamente più convenienti per i proprietari dei terreni e per gli imprenditori.

D’altro canto, preme sottolineare che la complessità degli studi che affrontano i problemi e le criticità degli *slum*, dipendono, soprattutto, dal fatto che non sono rigorosamente quantificabili i fattori strutturali dei singoli habitat e le iniziative progettuali per risolvere le emergenze prioritarie che riguardano: l’accesso insufficiente all’acqua potabile; inadeguatezza dei servizi igienico-sanitari e di altre infrastrutture; la scarsa qualità strutturale delle abitazioni; il sovraffollamento e la non certezza del futuro possesso della costruzione abusiva, anche precario⁵.

La tesi articolata in due parti sviluppa nella prima un’ampia ricognizione degli insediamenti *slum* in alcuni Paesi fortemente caratterizzati dal fenomeno: in America Latina il Messico, l’Argentina e il Brasile; in Africa il Kenya e in Asia l’India. Altri riferimenti come il Sud Africa e la Cina, pur esaminati nella loro identità, non vengono prospettati nella tesi per la difficoltà di reperire documentazione originale e specifica. Per analizzare il fenomeno, con le sue più ampie sfaccettature, si è soffermata

⁵ UNHABITAT, op. cit., 2003.

l'attenzione in particolare sulla dinamica dei flussi, con riferimento a quelli dall'Europa verso l'America e a quelli provocati da conflitti e da persecuzioni, soprattutto in Africa.

Nella seconda parte la tesi entra nei dettagli degli *slum* Dharavi e Shivaji Nagar della città di Mumbai⁶ scelti come campione, non soltanto in quanto emblematici per l'aggregazione di habitat diversi, ma soprattutto perché riconosciuti anche dalla letteratura sociale ed urbanistica tra i più complessi per dimensione e per l'articolazione dei problemi.

L'analisi di questi insediamenti è stata svolta direttamente nella città di Mumbai e ha consentito di capire e di rappresentare le diverse situazioni edificatorie e di bonifica degli *slum* con approfondimenti valutativi ottenuti attraverso interviste dirette con gli abitanti di diverse età e genere.

Per concludere questa introduzione possiamo anticipare alcune considerazioni che emergono dalla documentazione e dalle diverse indagini effettuate: la prima, certamente la più ovvia, è che il fenomeno *slum*, anche se presenta dal punto di vista socio economico fattori di omogeneità in tutto il mondo, è condizionato dalle motivazioni economiche o dalle conflittualità interne nei diversi Paesi. La seconda è che tendenzialmente i piani urbanistici non comprendono gli insediamenti *slum* in modo formalizzato ma, anzi, tendono soltanto a prenderne atto in quanto considerati abusivi. È pur vero, che in quasi tutte le città esaminate esistono norme giuridiche e progettualità pubbliche, anche con la partecipazione dei privati, per operazioni di bonifica edilizia e per interventi tecnologici: piccoli passi, certamente insufficienti, per la dimensione epocale del problema, ma di buon auspicio per il superamento delle incomprensioni e delle separatezze che si vivono nelle metropoli.

⁶ La popolazione di Mumbai è pari a 12.442.373 (Census, 2011).

PARTE I - I processi migratori e l'effetto urbanistico degli *slum* nelle città metropolitane attraverso modelli significativi

1. Fattori di specificità: governo del territorio e morfologia urbana

Le città oggi stanno diventando delle aree urbane sempre più estese, non solo in termini di superficie occupata ma piuttosto come sovrabbondanza di popolazione residente, andando ad assumere le dimensioni di megalopoli.

Le megalopoli, però, non sono solo grandi città. La loro scala di grandezza, infatti, crea nuove dinamiche, nuove complessità e una simultaneità di eventi e di processi fisici, sociali ed economici.

Nei Paesi in via di sviluppo le megalopoli crescono più velocemente delle loro infrastrutture. Questo sviluppo urbano incontrollato determina alti volumi di traffico, grandi concentrazioni di produzione industriale, un sovraccarico ecologico, mercati immobiliari e regimi di commercio dei terreni eterogenei e senza regole.

Lo sviluppo dell'edilizia abitativa insufficiente, e talvolta anche una vicinanza tra cittadini ricchi e cittadini poveri, alimentano forti tensioni sociali.

In modo particolare la dinamica della popolazione nel mondo, considerando la migrazione e la crescita demografica, ha messo in crisi la geografia dei luoghi e l'organizzazione dei sistemi urbani ad essi riferiti, dando vita ad un nuovo processo di inurbamento che vede la maggior parte della popolazione mondiale abitare nelle città.

È una crescita continua dovuta ai grandi esodi interni e in molti casi alle migrazioni da altri Paesi che determinano nella macro area insediativa tipologie di urbanizzazione diverse per livelli di efficienza, di benessere, di partecipazione, di lavoro e di operatività che si identificano a loro volta in luoghi di residenza e di produzione.

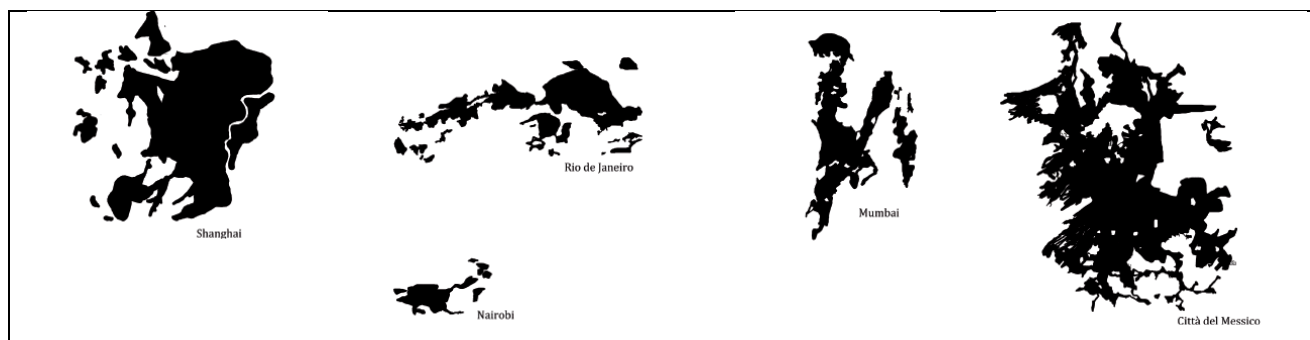


Tabella 1: Incremento della popolazione dal 1950 al 2010⁷

Paese	Popolazione totale 1950	Popolazione totale 1981	Popolazione totale 2000	Popolazione totale 2014
America Centrale				
Messico	25.791.017	66.846.833	97.483.412	112.336.538
Città del Messico (Distretto Federale)	3.050.442	8.831.079	8.605.239	8.851.080
Città del Messico (Area vasta)	1.392.623	7.564.335	13.096.686	15.175.862
Ciudad Nezahualcoyotl	Formatosi negli anni '60	1.233.868 (1995)	1.225.972	1.110.565
America Latina				
Amazonas				
Manaus	139.000	611.000	1.436.000	1.637.000
Brasile	53.974.000	136.223.000	186.142.000	195.210.000
Belo Horizonte	365.000	2.588.000	4.170.000	4.805.000
Rio de Janeiro	2.864.000	8.741.000	10.582.000	11.496.000
San Paolo	2.423.000	12.497.000	17.755.000	20.397.000
Argentina	17.150.000	28.120.000	36.903.000	40.374.000
Buenos Aires	5.042.000	9.920.000	12.560.000	13.727.000
Asia				
Cina	543.776.000	984.015.000	1.280.428.000	1.359.821.000
Shanghai	5.333.000	11.739.000	12.887.000	13.678.000
India	376.325.000	698.965.000	1.042.261.000	1.205.624.000
Mumbai	2.901.000	8.067.000	18.066.000	23.593.000 ⁸
Africa				
Kenya	228.826.000	478.459.000	808.304.000	1.031.083.000
Nairobi	6.076.000	16.267.000	31.285.000	40.909.000
	87.000	827.775	2.143.254	3.138.369
Sud Africa	15.587.000	32.998.000	51.419.000	58.802.000
Città del Capo	618.000	1.609.000	2.993.000	3.296.000

⁷ Le fonti relative ai dati sull'incremento della popolazione 1950 - 2010 sono disponibili dopo l'Indice Tabelle.

⁸ Il valore si riferisce all'area metropolitana di Mumbai.

Dietro la rappresentazione territoriale e giuridica dei diversi contesti esiste, quindi, una popolazione varia e multi-etnica che manifesta comportamenti estremamente diversi nel “vivere la città”. Influenzati dalla cultura e dai fattori storici, alcuni rispecchiano lo stato di benessere acquisito dai poteri finanziari, economici e politici che orientano le scelte di piano con le priorità degli interventi da realizzare. Altri evidenziano la debolezza e la precarietà degli insediamenti spontanei e informali “senza voce” nelle decisioni politiche e amministrative che, invece, dovrebbero programmare un percorso articolato per eliminare la condizione di ghetto, ingombrante nel territorio, e del tutto estranea all’habitat consolidato.

Purtroppo capita, quasi dovunque, che il livello “di interesse” della *governance* politico – territoriale non sia alto per affrontare in modo organico queste esigenze; un atteggiamento che non deve meravigliare perché è risaputo che la progettualità urbanistica sia costretta ad operare, tenendo conto, per un verso dell’elasticità programmatoria sulle opere da realizzare, in sintonia con l’evolversi della realtà sociale ed economica e, per un altro verso, delle incertezze di prospettiva che derivano dai possibili cambiamenti delle politiche di *governance* dopo gli appuntamenti elettorali.

La stabilità di governo è, infatti, uno dei fattori di successo delle iniziative che possono essere assunte non solo dalle municipalità ma soprattutto dagli investitori internazionali (Banca Mondiale) e da imprenditori privati per investimenti di medio periodo finalizzati alla realizzazione di opere infrastrutturali ed edilizie. Un altro aspetto, che non va sottovalutato, è quello che riguarda la trasparenza dei processi decisionali e la velocizzazione delle pratiche burocratiche perché su queste si misura la credibilità e l’efficienza delle amministrazioni metropolitane; quindi, la possibilità di attivare partenariati pubblico – privati e di accedere ai finanziamenti esterni finalizzati. È noto che l’obiettivo dei partenariati è quello di ampliare il ruolo dei privati per fornire progetti gestionali volti a migliorare la qualità dei servizi utilizzando tassi di interesse più favorevoli. Purtroppo, questo metodo non sempre funziona perché, come si legge nel rapporto della Banca Mondiale (2004) nei Paesi poveri, è più difficile rispetto ai Paesi ricchi, avviare nuove imprese se non si interviene con una *deregulation* procedurale in grado di produrre effetti positivi sull’economia delle città.

Non sempre, però, molti processi virtuosi per realizzare importanti opere edilizie comprendono tra le priorità interventi di bonifica e di riconversione degli *slum*, salvo nei casi mossi da interessi speculativi sulle aree occupate dalle baracche.

Altrettanto importante per incidere sulle bonifiche è il ruolo che le amministrazioni pubbliche assumono appaltando direttamente i lavori pur sapendo quanto sia difficile garantire l'esecuzione delle opere previste con il budget assegnato a causa delle incognite insite nel contesto insediativo tanto da aggiornare l'analisi dei prezzi di applicazione e rimodulare i tempi di esecuzione. Si tratta di problemi tecnici di gestione che possono apparire secondari nell'economia di questa ricerca, ma significativi perché determinati sulla buona riuscita delle operazioni e sul consenso degli abitanti coinvolti.

Sotto questo aspetto è doveroso tener conto di quanto la cultura e la formazione professionale dei "progettisti di *slum*" possano incidere sulle le tipologie di intervento senza correre il rischio di prospettare modelli, pur consolidati in altri contesti (europei e nord americani), assolutamente non adatti per conservare gli habitat consolidati. Questa preoccupazione è fondata perché i finanziamenti internazionali finalizzati alle operazioni di recupero degli *slum* privilegiano due metodiche di progetto: la prima che consiste nel trattare i siti e la rete dei servizi in modo finalizzato ma asettico; la seconda sostiene la centralità delle infrastrutture fisiche attraverso lo standard e l'efficacia dei servizi⁹.

«Ogni cultura, in qualsiasi parte del globo, sta ora attraversando un immenso processo di riesame, di auto definizione e di autoanalisi, sia in relazione al presente che al passato»¹⁰ al «complesso intreccio delle culture europee, africane e semitiche [...] per una sconvolgente avventura nei territori della differenza, tra tradizioni alternative, e una nuova decifrazione in un contesto molto più ampio di quello

⁹ «Se urbanisti, architetti, pianificatori e utenti riuscissero a superare l'idea di "informale" e focalizzarsi invece su come la relazione tra i modelli economici, sociali, e culturali e la formazione di habitat nei quartieri pianificati e non, il mondo urbano probabilmente troverebbe risposta ad alcune delle sue sfide più importanti. Esaminando e imparando dalla spazio urbano al di là della storia e della geografia, e coinvolgere gli attori locali, riconoscendo la loro importanza nel processo di costruzione dei loro habitat, è certamente una delle sfide più urgenti per gli urbanisti, e i pianificatori di oggi». M. Echanove, *Beyond the Informal: Reconceptualizing Mumbai's urban development*, (traduzione propria), MMG Working Paper 13-13, 2013.

¹⁰ E. W. Said, *Umanesimo e critica democratica*, il Saggiatore, Milano, 2007, p. 55.

che è stato finora loro assegnato»¹¹ occorre sottolineare la diversità dei luoghi e degli insediamenti che sono espressione delle determinanti sociali ed economiche e che caratterizzano la cultura e le manifestazioni degli habitat rurali e urbani. Fanno parte dei fattori critici da considerare: la composizione delle famiglie e la densità insediativa; la precarietà dell’abitazione e il sovraffollamento; l’inquinamento dovuto alla carenza pressoché totale dei servizi tecnologici; la sicurezza del vivere la baraccopoli.

Sulla valutazione di questi indicatori e sul loro livello di riscontro si apre una gamma di configurazioni degli *slum* molto ampia che, a nostro avviso, possiamo così sintetizzare:

- Insediamenti abusivi su terreni degradati, pubblici o privati, formati da baracche realizzate con materiali precari in spazi assolutamente insufficienti (India e Africa);
- Insediamenti abusivi su terreni pubblici o privati temporaneamente disponibili formati da baracche realizzate con materiali e di edilizia corrente in spazi appena sufficienti per alloggiare le famiglie numerose (America Latina);
- Insediamenti tollerati su terreni pubblici per i quali le Municipalità si prefiggono di intervenire con opere di riqualificazione (India);
- Insediamenti realizzati su aree programmate considerati, comunque, informali fino all’espletamento delle opere di riqualificazione abitativa e infrastrutturale. Su questi *slum* si agisce con regolamenti attuativi finanziariamente compartecipati con la mano pubblica tenendo conto dei livelli di “reddito” degli abitanti.

La prima evidenza è data dall’“informalità” degli *slum* che deriva: dalla dimensione incontrollata, ed incontrollabile, dell’“inurbamento”; dai tempi di verifica della provenienza e dello stato giuridico degli abitanti; dal “consumo” disorganico e intensivo delle periferie. Come è noto questi fattori sembrano giustificare un’urbanistica a due volti: quello della città consolidata, con il Piano e gli strumenti di attuazione, e quello degli *slum* senza disegno e senza regole.

¹¹ E. W. Said, op. cit., 2007, p. 81.

In queste tipologie non rientrano le migrazioni extra territoriali (prevalentemente maschili) in quanto l'obiettivo individuale non è, come prima ipotesi, quello di un trasferimento definitivo, ma di trovare un qualsiasi lavoro pur di acquisire risorse da rimettere ai propri familiari lontani.

Taluni autori interpretano la struttura dello *slum* come una manifestazione propria del capitalismo, soprattutto come luogo nel quale alla disparità economica con la città affermata corrisponde una massa eterogenea di sotto occupati e di disoccupati. Infatti, se per un verso nelle metropoli si materializza il disagio e la sofferenza sociale diffusa, per un altro verso si concentra l'accumulazione della ricchezza senza alcuna mediazione indotta nelle aree della povertà più estrema¹².

Diventa, dunque, sempre più di attualità far sì che la pianificazione delle grandi aree urbane, localizzate nei diversi continenti, affronti attraverso un disegno strategico il problema dell'organizzazione funzionale, non solo delle diverse realtà consolidate, ma anche degli *slum* che hanno infranto la "diga" dell'urbanistica ufficiale proponendosi con forza come la chiave di volta per il futuro sviluppo. Si tratta di un compito non facile perché non sarà sufficiente realizzare una profonda riforma urbanistica, fondata sui canoni di una corretta pianificazione, se non si sapranno affrontare, caso per caso, i problemi della gente che ha bisogno di sentirsi parte di una società relazionale, attraverso la quale recuperare i valori e le opportunità di qualità della vita. In sintesi, potremmo dire che per il progetto della città futura non basterà la migliore tecnica urbanistica insieme alla più efficiente organizzazione strutturale, se contestualmente non si sapranno difendere, come risorsa, le componenti interculturali e promuovere politiche mirate per ridurre il divario sociale che impedisce la pacifica convivenza¹³.

¹²La dimensione della povertà va valutata con riferimento ai contesti e alle società di riferimento perché la povertà non ha le stesse caratteristiche dappertutto in quanto è strettamente connessa con i fattori peculiari del vivere sociale ed economico delle comunità. Per esempio, non sono confrontabili le povertà dei Paesi dell'Africa o dell'India con le povertà che si registrano nei Paesi europei in quanto il pacchetto, delle necessità, definito da un livello di vita decente in base ai beni considerati indispensabili in una determinata società, va pesato, in ogni Paese, in rapporto alle privazioni rilevate.

¹³«Le città moderne sono ambienti costruiti per lavorare e comprare e non per far incontrare la gente [...]. Le nostre città stanno rapidamente evolvendo verso un modello di separazione spaziale tra le classi sociali [...]. L'ambiente urbano deve consentire di incontrare vicini e sconosciuti in spazi pubblici intorno alla propria casa [...]. L'evoluzione della città contemporanea gioca un ruolo importante nei problemi di relazioni e benessere degli adulti e, soprattutto, dei bambini [...]. Quello che bisogna costruire è un senso di realizzazione, di

È importante sottolineare che il quadro mondiale delle mega città non è stabile ma è soggetto ai cambiamenti dovuti non solo alle potenzialità e alle contrazioni delle risorse economiche, ma anche alle compatibilità ambientali e climatiche dei luoghi. E ciò può condizionare, nel medio periodo, la dinamica insediativa tanto da condurre ad una diversa distribuzione geografica della popolazione nei continenti e, con molta probabilità, ad un incremento degli insediamenti *slum* poiché va aumentando il divario tra la società del benessere e quella delle povertà. Friedman sostiene che gli *slum* sono i “laboratori del futuro” in quanto la povertà diventerà la misura dell’abitabilità nelle diverse regioni. Sotto questo aspetto non sarà indifferente come fattore localizzativo preferenziale il modo di vivere e l’accoglienza interculturale¹⁴. Attualmente si può capire il perché i Paesi più accattivanti per i grandi esodi siano l’India, l’Egitto, l’Indonesia, la Cina e il Giappone.

Sulla base dell’esperienza acquisita nel corso degli anni ‘80, le riforme strutturali intese a ridurre la regolamentazione e la spesa sociale hanno creato almeno tanti costi quanti benefici. Un risultato sorprendente è stato il brusco divario tra le esperienze dell’*élite* urbane e i poveri delle città che, a seguito della crescita economica, ha allargato la forbice tra la città formale e le baraccopoli.

Questo accade perché in generale gli *slum* non fanno parte del sistema organizzato e che “non pesano” nell’organizzazione della città anche perché, pur essendo bene identificati, non sono formalmente

appartenenza e valori condivisi, e questo necessita di spazi pubblici di buona qualità [...]. La piazza era il luogo di incontro per eccellenza di tutti i membri della società, qualsiasi fosse il loro rango. Era il luogo delle relazioni umane [...]. I nuovi quartieri sono periferie anonime senza identità urbana [...]. Restituire le città al loro senso originario di centro di aggregazione richiede di estendere le forme di organizzazione razionale. L’accesso allo spazio è sempre stata una questione cruciale nella storia umana». S. Bartolini, *Manifesto della felicità*, Feltrinelli, Milano, 2012, pp. 163; 165; 167; 164; 35; 169.

¹⁴ «Le differenze culturali non sono accidenti, non sono un aspetto superficiale dell’essere umano. Elemento, questo, importante, che non può essere trascurato nelle discussioni sulla globalizzazione [...]. L’interculturalità è indispensabile per non cadere in una visione monolitica delle cose che può sfociare nel fanatismo [...]. L’interculturalità che ci interessa è qualcosa di più del dialogo con il vicino. Con il vicino noi entriamo solitamente in relazione *intraculturale* perché è la cultura che ci offre lo spazio normale per la convivenza umana. Il dialogo interculturale, nel senso proprio del termine, ha luogo con lo straniero, che nel mondo moderno può essere il vicino geografico o spesso l’immigrante, il rifugiato o anche il lontano [...]. L’interculturalità richiede la parola parlata, più ricca di quella scritta, ma anche l’arte, la danza, la cultura, la pittura, il canto, l’architettura, i simboli vivi di ogni espressione artistica, non separati dal loro dinamismo eidetico [...]. Ogni linguaggio rivela un mondo e ogni cultura è come una galassia con propri criteri di bene, bellezza e verità [...]. L’apertura all’interculturalità è veramente *sovversiva*. Ci dice che la nostra visione del mondo, e quindi il nostro stesso mondo, non è l’unico. Ma nel contempo l’apertura all’interculturalità è *arricchente*. Ci permette di crescere; di essere trasformati; ci stimola a diventare più critici, meno assolutisti e amplia il campo di tolleranza». R. Panikkar, *Pace e interculturalità*, Jaca Book, Milano, 2002, pp. 12; 23; 117; 57; 90.

riconosciuti per l'occupazione del suolo e per le determinanti sociali. Sotto questo aspetto il problema di questa entità diversifica e responsabilizza l'attività pianificatoria in quanto oltre la multidisciplinarietà dei riferimenti ben noti si dovrebbe soffermare sul rapporto spazio- popolazione, ovvero, su una lettura anche tecnica del rapporto urbanistica - sociologia, che invece è volutamente sommerso. In altri termini la pianificazione delle città non garantisce il superamento e il coordinamento dell'asimmetria tra città "formale" e *slum* "informale".

È dunque sempre più di attualità l'esigenza che la pianificazione delle grandi aree urbane, localizzate nei diversi continenti, affronti attraverso un disegno strategico il problema dell'organizzazione funzionale non solo delle diverse realtà consolidate, ma anche degli *slum* che hanno infranto la "diga" dell'urbanistica ufficiale proponendosi con forza come la chiave di volta per il futuro sviluppo.

2. I flussi territoriali

Prima di sviluppare l'argomento è fondamentale conoscere le determinanti fondamentali degli *slum* per valutare se l'impianto urbanistico sia simile in tutto il mondo, oppure strutturalmente diverso non soltanto tra Paese e Paese, ma anche all'interno dello stesso Paese. D'altra parte non si può sottovalutare la diversa espressione che vien assunta dagli *slum* in funzione delle motivazioni sociali che hanno determinato le prime forme insediative. Si tratta, infatti, di aggregazioni spontanee che suppliscono la carenza di locali, anche fatiscenti, per soddisfare una domanda senza misura; in molti casi si sono realizzate delle vere e proprie sub città il cui fattore caratterizzante era, come ancora, la miseria e il degrado ambientale.

La ricognizione effettuata dei contesti urbani, dove gli *slum* sono molto presenti, ha messo in evidenza alcuni aspetti che possiamo riassumere:

- 1) in tutto il mondo gli insediamenti *slum* presentano caratteristiche simili, in quanto si tratta di insediamenti spontanei, considerati informali, che "vorrebbero aggiungersi" alla città esistente attraverso un riconoscimento formale per includerli nei piani urbanistici.
- 2) le cause che hanno prodotto e continuano a produrre gli *slum* sono pressoché identiche nei Paesi del Terzo Mondo o in via di sviluppo: si tratta, per lo più, di veri e propri esodi di contadini dalle campagne divenute povere a seguito di scelte politiche "sbagliate". In alcune parti, soprattutto dell'Africa, a questa componente interna se ne aggiunge un'altra formata da profughi in cerca d'asilo provenienti da altri Paesi, anche non confinanti.
- 3) le tipologie abitative variano, in funzione del clima, della morfologia dei luoghi e dei materiali disponibili, distinguendosi tra costruzioni povere di fango e frasche, baracche in lamiera e cartone e piccoli edifici in muratura.
- 4) il tessuto abitativo, definito da poche strade di transito e da dedali di viuzze, è un insieme di forti contrasti, i cui effetti sono, da un lato, visibili, come la miseria, la sofferenza, l'astuzia, la promiscuità e, dall'altro, come compendi ricchi di empatia, di generosità, di solidarietà, di amore per la vita.

5) il lavoro, inteso come necessità economica e come libertà individuale, impegna tutti gli abitanti degli *slum* con la sola variante della modalità e della finalità operative. In prevalenza è affidato alle donne che lo integrano con le attività domestiche, mentre gli uomini si proiettano nella città per attività di ambulante precario. I bambini rovistano nelle discariche dei rifiuti solidi per procurare materiale da riciclare.

Sotto il profilo urbanistico, e soprattutto edilizio, l'apparente confusione tipologica del disegno piano volumetrico e delle "architetture" è il risultato di una interpretazione dell'abitare in forme di "vicinato" i cui effetti vernacolari consentono di sviluppare forme di micro economia e di reciproca solidarietà che rafforzano le matrici identitarie degli abitanti consentendo di sopravvivere alla precarietà e alla miseria e di rafforzare le spinte positive di un'umanità che guarda a domani, oltre la sofferenza quotidiana. Le strade antistanti le "abitazioni", ancorché infangate e imbrattate da immondizia svolgono un ruolo determinante perché, oltre la normale funzione veicolare o pedonale, consentono di vivacizzare il dialogo e la partecipazione collettiva "alle gioie e ai dolori" di ogni gruppo familiare¹⁵. Capita spesso di constatare percorsi strettissimi compresi tra fronti di baracche che garantiscono una "privacy" piuttosto alta rispetto alle "incursioni" degli organi di polizia e di gruppi di malaffare estranei.

Con questa cornice unificante dovrebbe essere più facile interpretare i "bisogni" abitativi che si differenziano da Paese a Paese, da città a città e da *slum* a *slum*. Operazione complessa se la si vuol vedere tecnicamente senza la "copertura" del sociale caratterizzante perché è fin troppo evidente il rischio di utilizzare metodiche e strumenti di progettazione e di esecuzione dei manufatti edilizi con la convinzione di proporre modelli di urbanistica e di edilizia popolare ad alta densità abitativa che mostrano limiti di fruizione e di velocità di obsolescenza. Infatti, non è facile prendere atto, per chi "sta

¹⁵ «Tutti gli antropologi operano avendo presente l'idea dei mondi locali, la nozione che la nostra vita si svolge all'interno di *network*, di comunità, di quartieri, di villaggi, e che questi mondi sono sì aperti verso ciò che sta al di fuori di essi e vengono quindi condizionati dagli eventi esterni, ma che nonostante ciò, la loro influenza a livello locale rimane comunque molto forte nella dimensione quotidiana. Questi mondi sono fundamentalmente morali, perché in essi a venir messe in gioco per i gruppi che li abitano sono la dignità e l'esperienza di tutti i giorni. Con "morale" non si intende "etico" ma come concezione di un'idea di soggettività per cui il mondo interiore di una persona include, oltre a sentimenti e idee, anche valori profondamente sentiti che sono uniti a sentimenti cui di solito ci riferiamo utilizzando il termine "sensibilità"». A. Kleinman, *La sofferenza sociale negli spazi urbani*, Università degli Studi di Milano, 2011.

fuori” da quelle realtà, che ogni episodio di vita dentro un grande insediamento *slum* ha una sua dignità strutturale e organizzativa con i segni identitari dei luoghi d’origine della migrazione. E soprattutto con i valori consolidati nel tempo di un duro lavoro nelle campagne e di una povertà positiva senza confronti.

Tra i diversi continenti, l’America Latina è, indubbiamente, l’area geografica di maggiore caratterizzazione tipologica, in quanto esprime in Argentina le *villas miseria*; in Brasile le *favelas* in Cile il *campamento*; in Messico le *colonias populares* o *ciudad perdida*; in Colombia le *barrios de invasión*; in Uruguay gli *asentamientos*; in Perù i *pueblos jóvenes* o *barriadas* e in Venezuela i *ranchos*.

Comunque, le variazioni locali tra i diversi insediamenti sono troppo ampie per definire criteri universalmente applicabili. Infatti, sono espressioni che focalizzano le disfunzioni sociali ed economiche degli insediamenti e la fisicità sofferta delle grandi superfici occupate in rapporto al “sentire” dei cittadini delle aree metropolitane di riferimento. Anche negli altri continenti l’espressione internazionale di *slum* è più diffusa ma non mancano le *town ship* in Sud Africa.

In Africa gli abitanti di Nairobi, in lingua *swahili*, usano la parola – *kijiji*- (che significa villaggio/insediamento) quando fanno riferimento al luogo in cui vive la popolazione informale¹⁶.

In India gli insediamenti informali vengono definiti con diversi termini a seconda della zona e della città dove essi sorgono, ad esempio gli agglomerati informali urbani nello stato centro-occidentale del Maharashtra vengono definiti *zopadpatti* o *johpadpatti* che significa “una striscia di capanne”¹⁷. In città come Calcutta i bassifondi sono in gran parte semplici alloggi con una superficie inferiore ai 30 mq, su un solo piano prive di servizi igienici, impianti idrici, luoghi di cottura, finestre e vengono chiamati *bustees*¹⁸, mentre in città come Delhi, Kanpur, Ahmedabad, vengono chiamati *katras*, *ahatas* e *chawls* rispettivamente¹⁹.

¹⁶ Disponibile al link: <http://lenoncittadicitta.blogspot.it/>

¹⁷ J. Foreman, *Mumbai: On the “Slumdog” Trail*, in «Stand Point Magazine», Marzo 2009.

¹⁸ Disponibile al link www.gymnasium-spaichingen.de/bili/india/calcutta.html

¹⁹ Un-Habitat, *Sharpening the global development agenda, The notion of slums*, 2003, p. 10.

Il confronto tra le tipologie insediative degli *slum* più ricorrenti mette in evidenza la mancanza di un disegno organico e tecnicamente funzionale dell'insediamento in quanto la costruzione per stratificazioni in momenti successivi, salvo in casi particolari, porta ad "occupare" tutti gli spazi disponibili, in pianura o in collina, senza regolamentazione delle distanze, delle altezze, del respiro stradale e della salvaguardia dell'ambiente. La modellistica, sotto questo aspetto, come vedremo più avanti, è ricca di esempi ma non sempre risponde ai casi in cui l'eterogeneità degli habitat socio economici possono complicare un'analisi della visione su cui lavorare.

La conoscenza e l'interpretazione dei diversi contesti urbani, nei quali le manifestazioni di *slum* diventano percentualmente importanti rispetto all'intera popolazione dell'area di riferimento, sono di per sé problematiche perché la mutevolezza dei processi che incidono sulla formazione di questi aggregati informali non consente di "fare il punto" per una valutazione del quadro sociale che si ripercuote sugli indicatori economici e sulle espressioni della forma urbana. Ed in particolare, in merito all'occupazione del suolo e alle tipologie "edilizie" che variano dalle baracche più precarie alle costruzioni in muratura.

Bisogna, anche, tener conto che il divario tra i tempi di realizzazione delle opere bonifica e di riconversione edilizia, rispetto ai tempi purtroppo incontrollabili nei quali si modifica l'habitat complessivo e la crescita dell'insediamento, determina una difficoltà oggettiva che rende inadeguati i progetti e finanziamenti per dare risposta alle esigenze prioritarie.

Se la realtà degli *slum* è questa ci si potrebbe chiedere come mai non si siano trovate soluzioni, almeno "urbanisticamente radicali". La risposta è negativa perché se l'impatto è continuo e consistente, come lo è stato finora, qualsiasi atto di pianificazione sarebbe dimensionalmente incerto e perciò fuori tempo rispetto alla domanda effettiva di infrastrutture e di abitazioni. Il che però non esclude, come vedremo più avanti, che si possano sviluppare interventi particolari di bonifica e di urbanizzazione che gli Stati e i comuni metropolitani stanno realizzando. In ogni caso è indispensabile una speciale attenzione politica al problema e una *governance* territoriale non sbilanciata sulla città consolidata. Un dubbio, non di poco conto, rimane su chi deve decidere quale impianto urbanistico possa essere più idoneo per rispondere alla caratterizzazione dell'insediamento informale, tanto più se su questo

concorrono motivazioni diverse di migrazione e fattori identitari non affini ma addirittura contrastanti. Infatti, come è stato cccccc 'detto, non si può sottovalutare il fatto che la modellistica urbanistica che viene adottata per affrontare le espansioni urbane sia improntata alle esperienze del mondo occidentale e del Nord America a cui, purtroppo, si stanno rifacendo anche i Paesi e le città del Sud America, dell'Africa e dell'Asia spinti, per motivi di "emulazione urbanistica", a costruire ibridi avulsi dalla cultura e dalle determinanti del vivere nei rispettivi contesti.

Il concetto, in sé piuttosto semplice, trova maggiori perplessità nell'analisi della realtà per la sfasatura esistente tra la continua evoluzione della società e il lento cammino della macchina tecnico-amministrativa. Infatti, in questo periodo di grandi trasformazioni, in cui l'urbanistica appare in crisi culturale e operativa per la difficoltà di tradurre nell'ambiente fisico i programmi socio-economici, tanto più urgente diventa la ricerca degli strumenti adatti a risolvere i temi ancora scottanti del rapporto tra l'economia urbana e tutte le attività primarie dei territori limitrofi con scarsi incentivi per le trasformazioni strutturali e infrastrutturali.

L'ipotesi di lavoro non può essere adottata dove l'insediamento è costituito da baracche precarie realizzate con materiali non duraturi. In ogni caso bisognerebbe evitare l'inserimento forzoso di "quartieri" nuovi con edifici assolutamente inadatti a risolvere i problemi dell'integrazione per favorire la formazione di nuovi habitat, indispensabili per dare un senso compiuto alla vitalità giornaliera che può esprimere l'insediamento e nel contempo per ridurre il "potere" dei boss che controllano lo sfruttamento del lavoro femminile, il narcotraffico, la prostituzione e la micro delinquenza minorile. Ma non solo, perché gli abitanti di questi complessi, privi di qualsiasi titolo legale con cui difendere i pochi diritti, sono soggetti ad una violenza psico - comportamentale poiché ogni mancanza di "fedeltà" alle regole del boss può portare alla espulsione della famiglia dallo *slum* e, addirittura alla distruzione dell'intero insediamento se si palesa da più parti una critica alla gestione del territorio.

Un "equilibrio gestionale", tacitamente codificato, interferisce anche con le ipotesi progettuali, urbanistiche e edilizie, perché favorisce operazioni speculative di riconversione dello *slum* con *enclave*

di residenze condominiali che contrastano, soprattutto sotto il profilo sociale, con la restante parte dell'insediamento e con la città formale.

In merito alle modalità di intervento si potrebbero privilegiare valutazioni empiriche documentate dall'analisi dei fatti e dalla loro rappresentazione sul territorio attraverso le quali diventerebbe più semplice studiare, in estrema sintesi, le determinanti strutturali e i fattori antropologici e demografici che caratterizzano ogni *slum*.

Perciò, in questa ricerca, oltre ad osservare le elevate percentuali, che permettono di comprendere la dimensione del fenomeno, si vuole portare l'attenzione sulle diverse forme dell'abitare nelle città metropolitane, le quali non sono più "centri organici di gravitazione" di vastissimi territori, dotati di risorse e di servizi in grado di soddisfare la popolazione inurbata e di quelle in cerca di lavoro caratterizzate per cultura, ambiente, tradizioni identitarie. Sono, infatti, punti focali di un sistema insediativo complesso al quale si affaccia, con pressione crescente, un'altra parte numerosa di persone immigrate, che chiede alla Municipalità interventi prioritari per l'approvvigionamento idrico e la gestione dei rifiuti reflui, oltre alla dotazione di servizi igienici. Per gli aspetti sociali da priorità ai problemi dell'infanzia e dei bambini con azioni di protezione, di assistenza sanitaria e di formazione scolastica.

Ed è proprio in questo contesto, ed in relazione alle modalità con cui vengono letti, interpretati, accettati e allo stesso tempo sfruttati gli *slum* che si sta sempre più affermando un modo equivoco ed incompleto di "fare" urbanistica. Un'urbanistica "subalterna"²⁰ che si può interpretare con due chiavi di lettura: la prima riferita all'egoismo della città del "benessere", affermata e pianificata che manifesta insofferenza, pregiudizio, e paure di contaminazione. La seconda riferita alla subalternità degli insediamenti informali con tutti i problemi connessi alla massa di popolazione che vuole sopravvivere alla miseria. Infatti, i territori occupati sono considerati luoghi dell'emergenza ad alto rischio sociale e

²⁰ Ananya Roy introduce il termine *subaltern urbanism* definendolo «un paradigma importante, perché mira a dare riconoscimento agli spazi di povertà e alle forme di organismo popolare che spesso rimangono invisibili e che sono trascurati negli archivi e negli annali della teoria urbana». A. Roy, *Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism*, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 35.2, Marzo 2011, p. 224.

con problemi complessi di ordine pubblico. Tuttavia sono caratterizzati dal dinamismo e dall'adattabilità del capitale umano che contribuisce alla crescita economica della megalopoli grazie anche alla ricchezza di professionalità e competenze, di creatività e di diversità culturale.

A rendere ancor più instabile questo stato di cose concorrono le sollecitazioni e il confronto che gli abitanti possono fare con altre realtà più evolute attraverso i mezzi di comunicazione video e digitali che accentuano la rappresentazione del divario sociale e economico. Una lettura dei contesti in un confronto non fine a se stesso che fa riflettere sulla "conoscenza dei fatti del mondo", incidendo in modo particolare sulla cultura individuale, sulla forma di socializzazione tra coetanei (nativi digitali) e tra generi consentendo di approfondire concrete prospettive per i diritti civili che possono sovrintendere l'organizzazione di ogni insediamento. E ciò è possibile in quanto l'uso diffuso dei dispositivi tecnologici, in queste realtà precarie e disagiate, è più incisivo che altrove. Purtroppo diventa uno strumento di eradicazione delle determinanti dell'habitat originario che viene sempre più ridimensionato nella sua forza aggregante e nella microeconomia solidale. Questo concorre ad indebolire il già precario sistema dei rapporti collettivi e delle interazioni funzionali all'interno della struttura urbana metropolitana, aprendo nuovi spazi per comportamenti "di crescita" individuali e di comunità che dallo *slum* "guardano all'esterno" senza la preclusione di essere valutati e la paura insita nei pregiudizi identitari.

Per contro, un fattore positivo di questi insediamenti, molto spesso sottovalutato, si caratterizza dal dinamismo e dall'adattabilità del capitale umano indifferenziato che contribuisce alla crescita economica della megalopoli grazie alla ricchezza di professionalità spontanee di competenze, di creatività e di diversità culturale²¹.

Non bisogna, inoltre, sottovalutare l'importanza della microeconomia di reciprocità interfamiliare che consente di affrontare le emergenze della povertà.

²¹ Fin dal 1962, Charles J. Stokes teorizzò il fenomeno degli *slum* attraverso due tipologie in base alla psicologia degli abitanti: quelli che sperano in una prospettiva del miglioramento dello stile di vita considerando il vissuto come periodo di transizione (*Slums of Hope*); e gli altri, più pessimisti, che si adattano a migliorare il loro status, senza reagire, e senza tentare di migliorarlo in quanto frenati dal rischio di insuccesso (*Slums of No Hope or Dispair*).

La sua tesi è stata criticata perché non teneva conto dei poveri residenti nelle periferie ma soltanto degli immigrati provenienti da altre città o dal territorio, certamente più motivati per accettare la vita negli *slum* come un passaggio obbligato per "conquistare" l'emancipazione economica.

3. Migrazioni dalle campagne e dalle città

Prima di affrontare i diversi casi degli *slum* è importante soffermarsi sulle migrazioni e sulle cause che hanno prodotto nei diversi contesti continentali i flussi più consistenti. Diversi tra loro per epoche storiche e per tipologie strutturali, come quelli dall'Europa verso le Americhe, o quelli interni ai Paesi dell'America Latina. Tutti, però, motivati da fattori economici che hanno mosso milioni di persone dai luoghi di estrema povertà delle campagne verso quelli delle città con prospettive di lavoro.

3.1 Dalle campagne

Ancora oggi, la popolazione rurale e contadina contribuisce ad alimentare il fattore migrazione verso le città, creando le manifestazioni di *slum*. Bisogna tener presente che, per le antiche civiltà rurali, la povertà era strettamente dipendente con la carestia e le calamità così come oggi accade nelle parti del mondo sconvolte da catastrofi naturali²². Non è inoltre secondario, che la complessa problematica, sia condizionata dal fatto che il mondo agricolo e silvo pastorale sia visto come il *contrario* dei territori da

²² «Fino alla Rivoluzione industriale la povertà era una caratteristica comune a larghi strati della popolazione, e proprio per questo non veniva percepita tanto come un problema al quale era necessario e possibile porre rimedio, ma come una componente ineliminabile della condizione umana [...]. La povertà diventa una questione sociale e politica solamente con la Rivoluzione industriale, iniziata alla fine del Settecento in Inghilterra e successivamente nei paesi europei, e con il conseguente imponente processo di inurbamento di grandi masse proletarie nelle nascenti città industriali. La concentrazione di masse operaie nei centri industriali rende innanzitutto evidente e minacciosa questa moltitudine di individui descritti come sporchi e miserabili, senza il senso della famiglia e della comunità e soggetti ai peggiori vizi: la letteratura di denuncia delle condizioni di vita delle famiglie operaie inglesi di metà Ottocento ne descrive in modo impietoso le spaventose condizioni di vita [...]. La povertà diventa, dunque, una questione eminentemente urbana, in ragione soprattutto della concentrazione nelle città delle fabbriche e, di conseguenza, di grandi masse di operai sempre più consapevoli della loro comune condizione sociale e della loro forza politica. Nel corso del Novecento, e in particolare nella seconda metà del secolo, la povertà urbana diventa invece un fenomeno globale sulla scorta del rapidissimo e imponente processo di urbanizzazione avviatosi nei Paesi in via di sviluppo» con una dimensione preoccupante negli insediamenti *slum* nelle grandi aree metropolitane». Oggi «la povertà urbana è un fenomeno complesso, le cui manifestazioni specifiche dipendono di volta in volta dalle caratteristiche del territorio, delle istituzioni e delle popolazioni residenti. Di conseguenza, pur essendo un fenomeno estremamente diffuso e persistente, le forme che assume nelle diverse realtà urbane sono spesso molto diversificate e possono variare anche significativamente tra contesti urbani appartenenti allo stesso paese [...]. Il fenomeno può essere osservato da diverse prospettive: come effetto delle caratteristiche del territorio, come prodotto di peculiari dinamiche urbane, come traiettoria individuale o familiare. Tuttavia, la povertà urbana rimane una caratteristica endemica delle città». D. Benassi, M. Alberio, *Povertà urbana*, in S. Vicari (a cura di), *Questioni urbane*, Il Mulino, Bologna, 2014, pp. 174; 199.

urbanizzare per la residenza e l'industria. Per questi, infatti, era necessario ed importante predisporre programmi di intervento speciali e legislazioni più moderne di attuazione; atteggiamento, peraltro, coincidente con quello dei cittadini e degli operatori industriali che vedono nelle campagne la negazione del vissuto che solo a loro interessa. Questa concezione, che si rifà erroneamente a quella particolare cultura che indicava il territorio agricolo come estraneo alla città *conclusa* ottocentesca contribuisce a ritardare l'indispensabile inserimento dell'ambiente contadino e pastorale nella società più evoluta delle aree urbanizzate che per vocazione economica o per tradizione culturale hanno richiamato in tutti i Paesi il massimo interesse dei pianificatori e le maggiori preoccupazioni per le scelte decisionali. Inoltre, la valutazione dei problemi connessi con la pianificazione delle campagne ha comportato una serie di interrogativi che dalla fase di previsione e di studio dei modelli si accentuano sempre di più fino al piano e alla sua attuazione, in particolare per la natura e la consistenza degli strumenti di intervento (leggi e finanziamenti), fin troppo deboli e disadatti per soddisfare le richieste della base contadina più evoluta.

Peraltro, nello stesso concetto di *assetto di un territorio* si sono creati molti equivoci, tuttora esistenti, tra città e campagna: la prima, vista come area fortemente urbanizzata ricca di contenuti e di prospettive, a cui porre la massima attenzione degli amministratori, mentre la seconda, considerata area di scarso interesse economico e di bassa densità abitativa tanto da non meritare una politica di piano da integrare con quella per la città. In realtà non è del tutto vero perché rispetto alla convinzione che nella campagna ci fosse un'alta densità di manodopera e nella metropoli un'alta intensità di capitale umano, è accaduto che, soprattutto nel Terzo mondo, ci siano molti esempi di campagne ad alta densità di capitale, con poca manodopera, e di città deindustrializzate con alta densità, anche non occupata, di forza lavoro.

Prescindendo da questa duplice lettura del territorio possiamo dire che l'urbanizzazione sia il risultato di un processo di trasformazione strutturale e di interazioni tra la città e il *continuum* della campagna limitrofa. In talune parti più densamente popolate, e dove gli effetti centrali non sono molto attivi, è possibile la realizzazione di aree urbane diffuse. In altri termini, piccole città e villaggi riformati al rango di città sono sostenute da un'economia agricola e dal lavoro rurale anche se quest'ultimo

ridimensionato dalla meccanizzazione del sistema produttivo. Purtroppo, questo processo di disarticolazione delle forme insediative ha contribuito a disgregare il tessuto sociale vernacolare²³ proprio dei contadini e dei villaggi dove la coesione e l'etica di sussistenza reciproca ha consentito di contenere i livelli di povertà e ha favorito la radicazione condivisa delle tradizioni dei costumi e della cultura locale.

Ci troviamo, dunque, davanti ad una casistica infinita di contesti da "urbanizzare", per i quali non esiste ancora una metodologia "universale" che possa consentire di evitare, o quanto meno di ridurre, le disuguaglianze strutturali all'interno delle città e il depauperamento della cultura delle campagne con l'obiettivo di mettere a sistema le potenzialità del territorio tenendo conto della dimensione insediativa e della funzionalità.

Per l'agricoltura, in particolare i diversi aspetti del problema caratterizzati da: dimensione degli appezzamenti e regime delle proprietà; scelta dei prodotti e competitività internazionale, tecnicizzazione del lavoro e opere infrastrutturali; adattabilità e specializzazione del fattore umano; conservazione dei vecchi centri rurali e insediamento di nuove forme accentrate o sparse più rispondenti alle nuove dimensioni territoriali e al nuovo lavoro; dimensione delle aree di attrezzatura e di servizio, simboleggiano nella realtà immagini sfuocate di una rappresentazione che ovunque è quanto mai urgente riprogettare.

Per la crescente complessità dei problemi che determinano i cambiamenti economici e territoriali, che incidono sul rapporto campagna – città e sulla dinamica della popolazione rurale, non si possono sottovalutare i fattori determinanti della geografia e della storia economica e le motivazioni forti per "migliori condizioni di vita".

²³ «Una società vernacolare è il prodotto vivo e complesso dei rapporti umani intrecciati, nel corso dei secoli, tra i membri di un dato gruppo sociale. È un microcosmo di segni, simboli, comportamenti, discorsi, linguaggi, convinzioni, miti, usi e tradizioni che acquistano un senso tra i membri del gruppo, e che li uniscono. Da questo punto di vista tutte le società vernacolari hanno in comune determinate caratteristiche che le distinguono fortemente dalle società moderne ed economicizzate. Sono relativamente ridotte; hanno una grande coerenza organica in un tessuto vivo di relazioni sociali e culturali che definisce il ruolo di ciascuno; le loro risorse sono definite e prodotte a livello locale; i loro bisogni culturali e materiali ridotti allo stretto necessario in funzione dei modi di vita e di produzione; le attività propriamente economiche e produttive vi svolgono un ruolo primario ma strettamente integrate alle attività sociali e culturali». M. Rahnema, op. cit., 2005, p. 176.

L'eliminazione dell'alterità tra la città e la campagna avviene non tanto sul piano dell'appianamento delle loro strutturali diversità, storiche, economiche e sociali, quanto su quello del rinnovamento delle categorie interpretative, ragionando in termini di leggibilità, di contrasto tra figura e sfondo, di interpretazione delle forme a partire da quella delle sue *significazioni*²⁴.

Se nei territori della periurbanità la percezione spaziale e sociale dei cittadini e dei contadini è sempre meno distante fino a confondersi; bisognerà leggere questi spazi prestando ascolto ad una società meticciosa che si riconosce nello *scarto*²⁵ tra la voglia di vivere nella città e la scelta di starne fuori, mettendo a profitto la prossimità tra l'una e l'altra, la breve distanza tra i loro confini e della percezione del mondo.

Se, invece, la città e la campagna continuano ad essere viste in opposizione, dove le dinamiche economiche della prima non riescono a competere con quelle della seconda, non si riuscirà a cogliere il ruolo della campagna urbana, vista come uno spazio tutto da fondare, abitata da cittadini, detentori della cultura della collettività, e da agricoltori, produttori e costruttori dello spazio rurale²⁶.

L'esodo dalle campagne era sostanzialmente di due tipi: il primo tipo è quello individuale con trasferimenti dalla campagna alla città, di natura essenzialmente ciclica, da e per, e viceversa, per

²⁴ F. Choay, *La città. Utopie e realtà*, Einaudi, Torino, 1973.

²⁵ «La persona umana è in pericolo: questo è certo, la persona umana oggi è in pericolo, ecco l'urgenza dell'ecologia umana! E il pericolo è grave perché la causa del problema non è superficiale, ma profonda: non è solo una questione di economia, ma di etica e di antropologia. La Chiesa lo ha sottolineato più volte; e molti dicono: sì, è giusto, è vero [...] ma il sistema continua come prima, perché ciò che domina sono le dinamiche di un'economia e di una finanza carenti di etica. Quello che comanda oggi non è l'uomo, è il denaro, il denaro, i soldi comandano. E Dio nostro Padre ha dato il compito di custodire la terra non ai soldi, ma a noi: agli uomini e alle donne. noi abbiamo questo compito! Invece uomini e donne vengono sacrificati agli idoli del profitto e del consumo: è la "cultura dello scarto". Se si rompe un computer è una tragedia, ma la povertà, i bisogni, i drammi di tante persone finiscono per entrare nella normalità». Papa Francesco, *Discorso Udienza generale* del 5 Giugno 2013.

²⁶ «Gli studi di sociologia rurale si sono sviluppati lungo un cammino che si può sintetizzare in quattro fasi, fino ad un periodo di forte "crisi di identità" che si ha a partire dagli anni '70: Fase 1 - dicotomia città-campagna. La sociologia rurale esamina in che cosa la vita della campagna differenzia da quella della città; Fase 2 - città e campagna vengono posti su un *continuum* che prevede come estremi: molto rurale e molto urbano. Si passa dunque da una concezione che considera due tipi, due modelli contrapposti di insediamento, ad una concezione gradualistica; Fase 3 - analisi della vita in campagna come sistema autonomo e alternativo rispetto a quello urbano; Fase 4 - l'attenzione si sposta dai Paesi industrializzati al Terzo Mondo. Tutto il mondo occidentale si è ormai urbanizzato, e quindi, se vogliamo studiare le campagne, dobbiamo andare nel Terzo Mondo». A. Scaglia, *Comprendere le forme dello spazio. Sociologia della città e del territorio*, Università degli Studi di Trento, 2002 – 2003, p. 227.

lavorarvi come domestici, ambulanti, manovali edili; la seconda tipologia è quella delle famiglie che disponevano soltanto di poca terra e andavano verso la città mosse dallo spettro della fame o dalla disoccupazione permanente. In funzione delle tipologie dell'offerta questa fase migratoria interessava adulti o adolescenti o ragazze. Le caratteristiche del mercato del lavoro e le potenzialità dello sviluppo urbano contribuivano a determinare le scelte di destinazione e, sotto il profilo territoriale, a influenzare la tipologia in espansione dell'insediamento.

Il primo enfatizza in sede culturale la vita urbana e focalizza la diaspora²⁷ tra origine e destinazione ponendo il problema della conservazione delle proprie identità e delle proprie tradizioni che mantengono alcuni segni attraverso la musica, le associazioni comunitarie, i giornali. Di importanza non secondaria sono il linguaggio e la letteratura che consentono di inserirsi nel grande catino della cultura popolare cosmopolita, a sua volta costruita attraverso tutti i fattori della comunicazione virtuale, (audiovisiva e informatica) e fisica nel territorio (trasporti). In questo quadro si identificano molte importanti città e Paesi del mondo, come ad esempio il Canada che è un coacervo di vecchie e nuove diaspore britanniche, francesi e via via dei Paesi del continente americano.

Il secondo tipo di impatto accentuava il divario con la città consolidata anche per gli aspetti relativi al *welfare* (tassi di mortalità più alti, soprattutto infantile) sporcizia diffusa, mancanza d'acqua e di fogne con contaminazione delle acque e per quanto riguarda gli alloggi forme umidità sovraffollamento e malattie in quelli in muratura.

In sintesi, tra i tanti indicatori che nell'*excursus* storico ed economico hanno influito pesantemente sull'esodo dalle campagne questi sono i più ricorrenti anche nelle diverse realtà:

- la distribuzione delle risorse naturali - ferro e carbone che esercitavano un ruolo centrale nell'epoca industriale;

²⁷ « Una diaspora è una comunità che mantiene i contatti con i suoi vari elementi e la sua identità attraverso grandi distanze. Le diaspore non hanno generalmente nessun esercito e nessun governo - ma sono tenuti insieme da abitudini comuni. Le diaspore possono essere grandi o piccole [...]. I cinesi e le diaspore italiane sopra sottolineano l'importanza di "soggiornare", o di migrazione. Il continuo movimento delle persone e delle pratiche culturali colpisce la patria originale e la diaspora». P. Manning, *Migration in world history*, Routledge, New York, 2005, p. 160, 161.

- il cambiamento demografico, in particolare i tempi di transizione demografica in relazione all'industrializzazione, e il ruolo delle migrazioni su larga scala in relazione al cambiamento nel mercato del lavoro;
- la trasformazione tecnologica - tra cui miglioramenti e innovazioni nel settore dei trasporti e delle comunicazioni;
- il colonialismo e l'espansione territoriale come risposte alla legge dei redditi decrescenti;
- le modifiche apportate alle istituzionali e alle impostazioni socio politiche;
- i cambiamenti nella distribuzione spaziale degli investimenti in risposta ai mutevoli vantaggi comparativi di cui godono i produttori delle diverse zone.

3.2 Dalle città

Questa è un'altra tipologia che rappresenta situazioni diverse difficilmente omologabili perché da un lato rispecchia la dinamica migratoria tra città e città all'interno dello stesso Paese o di Stati confinanti (come accade tra Stati africani e, sia pure con problematiche diverse, tra Stati europei) sollecitata da *fattori Cristalleriani*²⁸. Dall'altro caratterizza vere forme di esodo dai Paesi più poveri verso i Paesi che possono offrire opportunità di lavoro (questa tipologia è quella che muove milioni di persone verso l'Europa, attraversando il mare Mediterraneo).

Il risultato, sotto il profilo urbanistico, è molto diverso perché per la prima tipologia la risposta all'inurbamento dovuto a fattori di crescita e a nuovi equilibri territoriali rientra nelle peculiarità dei piani di sviluppo urbano e delle aree vaste di gravitazione che sottendono sia modelli di espansione nelle periferie sia la formazione di quartieri - città satelliti. Per la seconda, invece, la questione è molto più complessa non soltanto perché l'evoluzione del fenomeno migratorio non è prevedibile ma, soprattutto, perché l'eterogeneità antropologica dei flussi richiederebbe risposte urbanistiche

²⁸ Per la teoria di Christaller l'entità della migrazione è in funzione dell'offerta urbana più vantaggiosa fino alla sua saturazione con particolare riferimento ai livelli di servizi pubblici e di attività commerciali anche in funzione dell'offerta di posti di lavoro. Il territorio si comporta come una lavagna magnetica nella quale il "fattore" in gioco, che si identifica nella popolazione migrante, si distribuisce secondo regole territoriali che al crescere di talune città corrisponde lo spopolamento di altre.

diversificate per altro non definitive in quanto è difficile conoscere a priori le intenzioni dei migranti nelle diverse città: temporanee o residenziali. Questa indeterminatezza favorisce l'uso abitativo di manufatti edilizi degradati nei centri storici soggetti ad un processo di *gentrification* oppure forme abitative precarie nelle periferie.

Volendo approfondire la casistica trattata l'urbanistica, per superare l'impatto della migrazione nella città per cause di lavoro, ha elaborato e realizzato diverse soluzioni al fine di regolamentare l'uso delle aree periferiche e di alleggerire il peso delle residenze sul tessuto edilizio consolidato attraverso nuovi modelli insediativi facilmente interconnessi alla città mediante un'adeguata rete di trasporti. Gli esempi che la letteratura ci fornisce sono quelli che si rifanno alle più classiche *new town* realizzate entro le orbite di gravitazione metropolitana.

Altrimenti, l'alternativa è quella di occupare, senza una *governance* territoriale, gli spazi disponibili nei centri storici e nelle periferie anche in forma abusiva²⁹ che accrescono le criticità dell'insediamento. Infatti, le fotografie satellitari mostrano, più di quanto non si possa "vedere" da terra, la drammaticità delle fasce di confine dove i migranti costruiscono baracche o abitano in fabbriche dismesse facilmente accessibili.

²⁹ In effetti anche l'abitazione abusiva non è priva di "costi" che si traducono in prezzo da pagare in modo indiretto ai boss che dominano, per quote, l'insediamento e alla struttura malavitosa consolidata. Per i pochi che possono permetterselo l'alternativa è un'abitazione in terreni privati che utilizzano l'espansione dello *slum* per predeterminare un'edificabilità speculativa, tanto più remunerativa quanto più sia possibile "sgombrare" le baracche per costruire appartamenti da vendere ad un'altra fascia di popolazione.

4. Il processo storico delle migrazioni extraterritoriali

Si è visto come l'emigrazione da lavoro distingua, in ogni epoca, il fenomeno migratorio verso le città contribuendo, soprattutto nelle aree metropolitane, a creare grossi problemi di integrazione strutturale e di pianificazione, anche perché le determinanti socio – economiche, che caratterizzano i contesti nei diversi Paesi, derivano da fattori motivazionali che possiamo leggere come modelli interpretativi di tre tipi di migrazione.

Il primo che deriva dall'evoluzione industriale ed urbana dell'Occidente europeo dove esiste un'importante immigrazione extra territoriale; il secondo che coincide con la crescita economica del sistema metropolitano negli Stati Uniti riconducibile in prima analisi alle tesi della scuola di Chicago³⁰. Il terzo, che assume le forme di *slum*, dovuto all'estrema povertà del contesto rurale e agli squilibri del Terzo mondo – Paesi in via di sviluppo, con punte massime nel continente africano³¹.

In tutti, nonostante le diversità in ordine alle specificità economiche, sociali, politiche, etniche e religiose, la ricerca di un lavoro “qualsiasi” (anche di sopravvivenza) rappresenta la motivazione più forte per abbandonare “la propria terra” e sperare in un “futuro urbano” almeno per i propri figli.

4.1 Occidente europeo

L'economia europea alla fine del Medioevo già presenta uno sviluppo di imprese, un impiego di capitali, un complesso di attività e mezzi tecnici che la rendono simile al mondo economico del capitalismo moderno. È una fase di transizione tra l'Europa agricolo - feudale del Medioevo e l'Europa industriale e commerciale dei tempi moderni. Le influenze sul piano urbanistico sono notevoli. La città, nodo di traffici sempre più intensi, cresce demograficamente, malgrado le frequenti pestilenze ed

³⁰ «Il modello di Chicago, elaborato da E. W. Burgess, teorizza lo sviluppo e lo zoning della città per anelli concentrici caratterizzati dalle attività e dal livello economico della popolazione, ma soprattutto dall'appartenenza alla città come residenti o come comunità di immigrati». P. Mistretta, C. Garau, *Città e sfide. Conflitti e utopie*, CUEC, Cagliari, 2013, p. 147.

³¹ «L'Enciclica *Sollicitudo rei socialis* rileva il peggioramento della condizione di milioni e milioni di persone rispetto a vent'anni prima. Si è, infatti, allargato il fossato tra il mondo sviluppato e quello in via di sviluppo, e si comincia a parlare di un “quarto mondo” che vive una situazione ancora peggiore del “terzo”. Enumera molte tra le violazioni dei diritti umani che fanno precipitare parte dell'umanità nella condizione di quarto mondo: analfabetismo, sfruttamento e oppressione economica, sociale, politica e religiosa, discriminazioni anche di tipo razziali». M. Ormas, *Umanesimo cristiano e modernità*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2014, p. 141.

epidemie, e fisicamente lungo linee di sviluppo ordinate dal suo piano regolatore interno. Ma cresce pure l'influenza politica, economica, e culturale da essa esercitata sul territorio circostante, al centro di quel rivoluzionamento dei valori etici e culturali che segnano il passaggio dal Medioevo all'Evo Moderno³².

Nei secoli XVII e XVIII l'attività commerciale stimola l'espansione e dà inizio a quella rivoluzione industriale che si caratterizza per la trasformazione profonda nell'organizzazione della produzione. Infatti, il sistema dell'industria domestica cede il posto alla produzione concentrata del sistema delle fabbriche³³.

La migrazione interna dall'agro verso la città e da città a città si manifesta sul territorio con la prima tipologia di *slum* anglosassoni³⁴ (a schiera) e di capannoni - dormitorio che si evolve quando al posto di lavoro si aggiungono i servizi essenziali che la cultura sanitaria introduceva per garantire una qualità della vita appena soddisfacente.

Se prima della rivoluzione industriale la distribuzione della popolazione nel territorio e degli insediamenti urbani era relativamente omogenea, non comportando l'utilizzazione delle risorse agricole consistenti problemi di economie esterne e di economie di scala. Con lo sviluppo dell'industrializzazione il territorio non rimane più neutrale ma interagisce attraverso le destinazioni d'uso con le attività economiche. Ed è attorno alle grandi fabbriche con migliaia di operai, ex contadini e salariati della terra, che si va formando nel XIX secolo un nuovo tipo di realtà urbana. Lo sviluppo industriale stimola, infatti, l'urbanizzazione, poiché il fabbisogno di manodopera nelle fabbriche provoca notevoli accentramenti di popolazione. Ed è nella città, dove si localizzano in maggior numero i più diversi settori produttivi, che la dimensione della popolazione assume i livelli più rilevanti. Nuove città, infatti, sorgono in vicinanza dei grandi bacini minerari o presso i centri più importanti

³² A. Perasole, *Le aree metropolitane in Nord e Sud*, Rivista mensile diretta da Francesco Compagna, Anno XX, Agosto – Settembre 1973 - Nn. 164-165 (225-226), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.

³³ E. Roll, *Storia del pensiero economico*, Torino, 1970, p. 87 e sgg.

³⁴ L'origine degli *slum* viene fatta risalire alla metà del XVIII secolo, quando la popolazione di Londra ebbe una crescita senza precedenti. Nell'ultimo decennio del XIX secolo la popolazione di Londra raggiunse i quattro milioni aumentando la richiesta di abitazioni a basso costo. I primi *slum* furono il risultato della rapida crescita della popolazione e dell'industrializzazione e divennero noti per la mancanza di servizi e le pessime condizioni di vita.

dell'attività industriale; altre crescono in modo tale da modificare ampiamente la loro fisionomia, altre infine decadono per l'esaurirsi delle loro funzioni³⁵.

Mentre la rivoluzione opera questa selezione tra le varie città, contemporaneamente determina una profonda modificazione dei rapporti tra città e campagna che rappresenta la conseguenza più vistosa dei processi di industrializzazione³⁶.

Questa trasformazione nei rapporti città - campagna è stata facilitata dal notevole progresso tecnico che ha interessato il settore dei trasporti e delle comunicazioni; ha, inoltre, favorito l'integrazione di quelle attività di produzione, di servizio e di consumo che costituiscono il supporto del sistema urbano³⁷, le cui funzioni trascendono i confini amministrativi della città, superando la contrapposizione rigida tra città da un lato e campagna dall'altro collocandosi in un nuovo e più ampio ambito territoriale che costituisce l'area metropolitana.

La risultante di questo processo è, dunque, una nuova realtà di macro dimensione composta dalla città - metropoli "al centro", dalle fasce suburbane di gravitazione per lavoro e per consumo di servizi e, più esternamente dalla sfrangiatura che si proietta sul territorio ancora rurale³⁸.

Nel XX secolo la massiccia irruzione del capitalismo nelle campagne settentrionali, studiata da Emilio Sereni³⁹, avviò profondi mutamenti sia nei rapporti di produzione sia nella composizione sociale del mondo agricolo, che giunsero a maturazione quasi un secolo più tardi. Negli anni Cinquanta e Sessanta del Novecento il nodo storico di miseria, di sfruttamento e di relativo sovraffollamento venne sciolto

³⁵ «Le città si evolvono con il tempo. Esse sono molto meno soggette a rilocalizzazione che non le unità individuali di produzione. Per dirla in altro modo, gli investimenti fissi di una massa urbana, in connessione con le sue istituzioni sociali fisse, comprende maggiori immobilità e rigidità geografiche e, per la maggior parte, tendono a precludere la rilocalizzazione urbana. Le città attraggono o respingono le unità di produzione secondo le economie e le diseconomie (per la maggior parte, esterne) di urbanizzazione appropriate ad ogni unità di produzione». W. Isard, *Localizzazione e spazio economico*, Istituto Editoriale Cisalpino, Varese - Milano, 1962, p. 243.

³⁶ A. Perasole, op. cit., 1973.

³⁷ A. Perasole, op. cit., 1973.

³⁸ A. Ardigò, *La diffusione urbana*, Ave, Roma, 1967, pp. 11 - 12.

³⁹ «Il processo decisivo per la configurazione di nuovi rapporti di forza è stato quello di una crescente subordinazione dell'agricoltura presa nel suo insieme, al nuovo strapotere dei monopoli industriali, commerciali e finanziari, che - con la rottura dei governi di unità nazionale che avevano appena iniziato l'opera di ricostruzione democratica, e con l'avvio di un processo di vera e propria restaurazione capitalistica - ha trovato la sua espressione caratteristica (*in Italia*) nel monopolio politico clericale». E. Sereni, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Einaudi, Torino, 1980, p. 450.

dal potente sviluppo del Nord industriale, dalla crescita delle città e del settore terziario, che determinarono il massiccio abbandono del lavoro agricolo da parte di generazioni di contadini e di intere famiglie che sono andate ad infoltire la massa di popolazione addensata nelle periferie e nelle zone degradate delle città.

Il riferimento è ai primi decenni del secolo quando l'addensamento della popolazione nelle città, assolutamente impreparate a farvi fronte, presentava problemi di igiene per tamponare le diverse forme di contagio virale che decimava soprattutto i bambini. La ricerca di soluzioni urbanistiche e, soprattutto, edilizie è stata intensa e, come è noto, ha investito di responsabilità progettuale sociologi, igienisti, architetti, geografi per esprimere modelli particolarmente studiati per garantire il soleggiamento delle abitazioni e il loro inserimento nel verde. Nascono così tante proposte che aprono la strada alle città giardino e ai quartieri residenziali dotati di servizi inseriti nel verde che privilegiavano case unifamiliari, a schiera o isolate.

Si tratta di una fase dell'urbanistica europea che ha seminato progetti anche negli Stati Uniti e via via negli altri Paesi del mondo, che è storicamente consolidata, ma non "utilizzabile" per affrontare i complessi problemi insediativi degli *slum*, con le peculiarità tipiche di ogni realtà in un quadro di sviluppo integrato per ogni conurbazione piuttosto che di respingimento o di separatezza marginale.

Infatti, oggi, il problema emergente delle città europee è quello delle periferie urbane diventate un coacervo di voci che vengono riassunte nella problematica del "disagio sociale". In pratica, tutte le periferie presentano criticità molto simili tra loro, a volte prescindendo anche dalla dimensione dell'insediamento e dalla composizione sociale che rappresenta la struttura delle famiglie, delle età e il genere degli abitanti, il livello di scolarizzazione e le attitudini al lavoro, e infine, il reddito e il livello di disoccupazione.

Purtroppo, la rappresentazione fisica e ambientale, dovuta al degrado complessivo dei luoghi, non favorisce gli interventi di riconversione, ma anzi induce attività illecite di spaccio, rapine, delinquenza minorile che è difficile rimuovere perché in moltissimi casi sono "accettate", tanto da diventare perfino parte vitale dell'habitat. Questo sistema sociale ambiguo e instabile per gli abitanti esplode anche con manifestazioni violente quando lo Stato o le municipalità decidono di ubicare, dove la criticità della

sicurezza è più alta, centri di prima accoglienza per immigrati con richiesta di diritto d'asilo⁴⁰, o quando si autorizzano campi nomadi senza valutare le compatibilità insediative. Infatti, a queste intrusioni vengono attribuite azioni malavitose contro la popolazione e i loro beni, tanto da fomentare la cultura antirazziale e la linea politica del respingimento dell'immigrato, piuttosto che quella dell'accoglienza e della solidarietà. Quando questi fatti accadono non è facile prendere una posizione costruttiva per facilitare un rapporto di integrazione condiviso e per promuovere iniziative di lavoro e di crescita sociale. È ancor più difficile ottenere risultati positivi quando il progetto urbanistico dei quartieri "dedicati" e le tipologie edilizie non sono adeguate al fabbisogno e al modo di vivere degli abitanti, senza distinzione tra l'edilizia privata e quella pubblica delle "case popolari".

Nonostante questa rappresentazione possa considerarsi un modello dei comportamenti nelle più grandi città dell'Europa, non bisogna sottovalutare le differenze di impatto positivo che gli immigrati hanno vissuto, sia in base alle tradizioni culturali dei Paesi di provenienza e dei Paesi ospitanti, sia per le attitudini al lavoro anche duro. Infine, per la propensione a realizzare attività di impresa con la prospettiva di una integrazione completa e gratificante con le innegabili ricadute sul PIL dei diversi Paesi dell'Unione. Quindi, poiché soltanto attraverso il flusso delle migrazioni da città a città e da Paese a Paese che l'Occidente europeo può avere un futuro competitivo nel sistema globale, diventa quanto mai urgente programmare, da un lato, le azioni più pertinenti per ridurre al minimo le diseconomie della fase di accoglienza e, da un altro, governare un progetto politico di sviluppo comunitario che parta dall'accordo di Schengen⁴¹. Tuttavia, nonostante le azioni politiche finora intraprese «gli Stati europei considerano l'immigrazione un fenomeno carico di incognite da filtrare, controllare, condizionare, accettare se proprio necessario ma non certo da lasciare alla forze del mercato, della

⁴⁰ Tra i fattori motivazionali delle migrazioni, soprattutto africane e del medio Oriente verso l'Europa, vanno visti i conflitti politici e quelli determinati da genocidi e da fondamentalismi etnici e religiosi che costringono i giovani alla fuga dai tormentati luoghi di origine attivando più recentemente anche la migrazione di intere famiglie con bambini. Purtroppo la complessità delle norme giuridiche e delle procedure per garantire ai richiedenti il diritto d'asilo la cittadinanza "europea" trovano resistenza nell'atteggiamento politico dei singoli Stati dell'Unione.

⁴¹ L'accordo firmato a Schengen il 14 giugno 1985 fra il Belgio, la Francia, la Germania, il Lussemburgo e i Paesi Bassi intende eliminare progressivamente i controlli alle frontiere comuni e introdurre un regime di libera circolazione per i cittadini degli Stati firmatari, degli altri Stati membri della Comunità o di paesi terzi. La convenzione di Schengen completa l'accordo è stata firmata il 19 giugno 1990 con avvio nel 1995. Negli anni successivi hanno aderito gli altri Paesi dell'Unione.

demografia, delle scelte individuali. Perciò è fondamentale esaminare il ruolo delle migrazioni nel processo di globalizzazione; la situazione del continente europeo sotto il profilo demografico e sociale; ed ancora la filosofia – non i meccanismi – delle politiche di immigrazione con riguardo anche alla *fitness* dei migranti nelle società europee postindustriali»⁴². Peraltro il problema assume una diversa dimensione perché non esiste un vero impatto nelle città in forma di *slum*, fatta eccezione per gli accampamenti precari dei rom e degli zingari che vanno accettati con la loro filosofia di vita.

Sul punto, poniamoci la domanda urbanistica più ovvia: come possono le città europee radicate in contesti piuttosto esclusivi, anche sotto il profilo economico, aprirsi ad una pianificazione territoriale obbligata a rileggere con occhi diversi le peculiarità fondanti i propri habitat per “mischiarli” con saggezza nel “bagno” della globalizzazione⁴³ etnica? Le opzioni sulle quali riflettere possono essere ottimistiche o pessimistiche: dipenderà molto dalla formazione delle giovani generazioni che, per fortuna si sentono europee più di quanto italiane, tedesche, francesi, polacche o inglesi. Perciò, anche in Europa è indispensabile che gli strumenti tecnici di piano siano interpreti di una società urbana, diversa da quella a cui siamo abituati, per assicurare il bilanciamento sociale ed economico tra le diverse realtà insediative e multietniche in un quadro di rivisitazione dello schema classico: centro - periferie⁴⁴.

⁴² M. Livi Bacci, *Incammino. Breve storia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2010, p. 107.

⁴³ «Dietro l'anonimato del processo di mondializzazione (o globalizzazione) si celano beneficiari e vittime, padroni e schiavi. I principali rappresentanti della mega macchina senza volto si chiamano G7, Club di Parigi, il complesso FMI/Banca Mondiale/OMC, OCSE, Camera di Commercio Internazionale, Forum di Davos, il Comitato di Basilea sulla supervisione bancaria, l'IOSCO e l'ISMA, che svolgono un ruolo nel mercato dei titoli obbligazionari, l'ISO, che definisce le norme in campo industriale. Infine, non bisogna dimenticare le grandi società di revisori dei conti e di consulenti, i grandi studi di avvocati e le fondazioni private [...]. La mondializzazione non è sicuramente vantaggiosa per tutto il mondo, in particolare non lo è per l'Africa». S. Latouche, *Mondializzazione e decrescita. L'alternativa africana*, Dedalo, Bari, 2009, p. 14.

⁴⁴ «Oggi sono proprio le “grandi città” e spesso i loro “non luoghi”, che urbanisti, sociologi e antropologi pensano essere il luogo assoluto dell'anonimato, a manifestare un modo politico diverso di esserci. Nell'immaginario c'è una città vuota e gestita dalla paranoia di un'urbanistica che si occupa di separare, zonizzare, controllare, chiudere dietro cancelli i ricchi e le classi media e dietro paraventi di lamiera gli *slum*. D'altra parte i poveri urbani ma anche la “piccola borghesia” e le classi medie fanno che mai come adesso la città è una risorsa irrinunciabile proprio perché è nella quotidianità dei suoi spazi, privati o pubblici, che si esercita la capacità di migliorare le proprie condizioni di vita». F. La Cecla, *Contro l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 2015, p. 12.

4.2 Italia

In Italia il fenomeno dell'inurbamento ha avuto un carattere prevalentemente indigeno dovuto alla "migrazione" dalle campagne verso le città quando la manodopera dell'agricoltura si è dimostrata esuberante rispetto al fabbisogno in un sistema di produzione meccanizzato. A questi si è aggiunta la migrazione dalle città piccole alle città più grandi che offrivano maggiori opportunità di lavoro. Si tratta di pendolari impiegati negli uffici e nelle attività terziarie di livello superiore di cui le città erano dotate. È importante tener conto anche della "migrazione temporanea" e gli studenti verso le scuole di livello superiore e le sedi universitarie. Quindi, una migrazione interna, che potremmo dire non equilibrata, a cui la città ha fatto fronte in modo disordinato e poco attento alle effettive esigenze insediative tanto da produrre forme intensive di abusivismo edilizio nelle periferie urbane e nei vuoti agricoli della fascia critica d'espansione. Purtroppo la dimensione del fenomeno è stata tale da non consentire interventi rapidi di tamponamento e di riassetto delle aree interessate, nonostante tutti i cantieri di edilizia economica e popolare di mano pubblica che sono stati attivati nei decenni del dopoguerra per soddisfare, sia pure in parte, la domanda abitativa. Nei fatti, si è dato impulso in tutte le città ad interi quartieri di edilizia sociale, anche pregevoli sotto il profilo progettuale, ma con molte criticità per la scelta delle aree e per non aver tenuto conto della difficoltà di integrazione dei cittadini provenienti da luoghi diversi e diversamente caratterizzati negli habitat da fattori economici, sociali, culturali e civici. Ciò ha comportato una sofferenza "di condominio" che soltanto recentemente si è avviata una fase per recuperare i manufatti edilizi obsoleti e per riallineare gli alloggi alle esigenze di una popolazione molto diversa (soprattutto per numero di componenti familiari) che ancora preme in modo significativo per risiedere nella città metropolitana. Una domanda di residenza che sollecitano i cittadini migranti, anche extra comunitari, molti dei quali attualmente occupano edifici parzialmente degradati nei centri storici. Per rimanere nel nostro tema si tratta di una migrazione molto diversa da quella che vive negli insediamenti *slum* anche se gli effetti della sofferenza di ambientamento dovrebbero preoccupare non soltanto l'opinione pubblica dibattuta in Italia tra accoglienza e respingimento, ma anche la politica, per attivare progetti finalizzati con le necessarie risorse finanziarie.

Si dovrà valutare, caso per caso, se sia sufficiente un *maquillage* compositivo dei volumi disponibili prima della loro nuova assegnazione senza un'analisi dei fattori sociali onde evitare il rischio di una ghettizzazione mascherata, nettamente avulsa dalla città formale.

4.3 Migrazioni verso gli Stati Uniti

Già a metà del 1800 l'emigrazione europea assume le caratteristiche di un fenomeno di massa che, nell'arco di un secolo, muove milioni di persone verso gli Stati Uniti e l'America Latina. Poiché la tipologia prevalente degli immigrati era inglese, irlandese, e tedesca e, in ambito mediterraneo, italiana⁴⁵ e spagnola furono diverse le modalità di inserimento nel contesto americano, per altro ancora impreparato ad accogliere tali flussi di singoli e di famiglie soprattutto per gli aspetti abitativi, igienici e di proposte di lavoro. Ciò nonostante il fenomeno migratorio sul versante atlantico fu importante perché produsse negli Stati Uniti una crescita demografica significativa e un miglioramento delle condizioni economiche negli stati dell'East, dove era più alta la concentrazione.

Altrettanto significativa è stato il fenomeno sul versante pacifico caratterizzato da un'emigrazione asiatica, con alta prevalenza di cinesi i quali, attestandosi nelle aree urbane di San Francisco e di Los Angeles, costruirono vere e proprie *enclave* (le *chinatown*), veri e propri quartieri nei quali le attività economiche sono particolarmente vivaci e remunerative ancora oggi.

Un terzo fronte di emigrazione verso di Stati Uniti è quello che attraversa il confine con il Messico e i Caraibi. Si tratta un flusso continuo, a stento controllato, che ha inciso negli stati americani del sud sull'incremento demografico, sulle abitudini di vita, sull'economia e sulla lingua facendo sì che lo spagnolo sia oggi ampiamente diffuso.

È indubbio che tale fenomeno migratorio, con i suoi effetti sulla crescita demografica e sullo sviluppo economico degli Stati Uniti, possa considerarsi il primo efficace esempio di un processo di globalizzazione che ha avuto cicli e modi diversi. E questo ha influito non solo sulla politica di accoglienza e di integrazione con idonei strumenti giuridici, ma anche con la costruzione di nuovi habitat nelle diverse realtà urbane direttamente coinvolte. A questo proposito è appena il caso di

⁴⁵ «Si pensi alle fatiche e ai rischi a cui si sottoponevano i migranti italiani che all'inizio del '900 affrontavano una lunga traversata per mare verso un Paese, gli Stati Uniti, di cui sapevano poco o nulla, stante che molti di loro erano analfabeti, non leggevano i giornali, non avevano la radio e la televisione era di là a venire. Eppure si erano formati un'idea di "America" come luogo di promesse realizzabili. Oggi queste terre promesse sembrano più accessibili cognitivamente grazie ai metti di comunicazione di massa, che ne portano le immagini anche nelle abitazioni più povere» C. Saraceno, op. cit., p. 37.

ricordare il lavoro scientifico della Scuola di Chicago che, negli anni '20 del secolo scorso, consentì di interpretare i fattori componenti un'area urbana attraverso «processi di disorganizzazione e di organizzazione concepiti in un rapporto reciproco e cooperante all'equilibrio dell'ordine sociale verso un fine vagamente, o chiaramente, considerato come progressivo. Nella misura in cui la disorganizzazione tende alla riorganizzazione e conduce ad un più efficiente adattamento, essa deve essere considerata non più patologica ma normale»⁴⁶. Il modello studiato per Chicago mette in evidenza come gli immigrati, provenienti sia dall'Europa che dall'Asia, trovassero più facile allocarsi dentro la città, nel tessuto edilizio degradato, a ridosso del centro d'affari, in forme tipicamente urbane piuttosto che marginali e periferiche dell'area metropolitana⁴⁷. Purtroppo, non può dirsi che tale soluzione abbia ridotto la distanza sociale tra questi nuclei di immigrazione di prima generazione e i cittadini già residenti. Il processo di integrazione con l'acquisizione dei diritti costituzionali avrebbe, infatti, interessato la seconda e, sempre di più, l'attuale terza generazione e parallelamente movimentato l'economia prevalentemente nel settore commerciali e dei servizi. Non va, inoltre, sottovalutato il fatto che il percorso insediativo degli immigrati nelle aree centrali delle città sia stato parte integrante delle fasi di *gentrification*.

Non tutti gli immigrati europei si sono, però, attestati nelle aree metropolitane; molti hanno privilegiato le opportunità di lavoro offerte dagli Stati a vocazione agricola. A tal proposito abbiamo già ricordato la corsa in Oklahoma (1889) per la conquista dei terreni coltivabili resi disponibili dallo Stato⁴⁸.

Non sussistono profonde differenze sotto il profilo insediativo dell'immigrazione nella *West Coast* se non per il fatto che i cinesi fondarono all'interno del tessuto urbano le loro *chinatown* svolgendo attività già emancipate: commerciali, di tipo manageriali, educativo e sanitario. Un trasferimento di capitale umano che ha reso la California lo stato più ricco degli Stati Uniti. Le fasi del processo

⁴⁶ R. E. Park, E. W. Burgess, R. D. McKenzie, *La città*, (traduzione di De Palm A.), Edizioni di Comunità, 1967, p. 51.

⁴⁷ Loic Wacquant, negli Stati Uniti, distingue tra «la comunità ghetto dell'immediato dopoguerra compatto, ben definito e che accoglieva tutte le classi nere» e l'iperghetto che lo ha sostituito negli anni '80 con un «aggravamento della logica di esclusione del ghetto». Questi ghetti, vecchi o nuovi, sono impropriamente indicati non come bidonville ma come *slum*. L. Wacquant, *Parias Urbains*, La Decouverte, 2006.

⁴⁸ P. Mistretta, C. Garau, S. Pintus, *I beni comuni dello spazio urbano*, CUEC, Cagliari, 2014.

insediativo sono state controverse e conseguenti ai momenti di crisi economica che hanno inciso, per il basso costo del lavoro degli immigrati, sui livelli di occupazione degli americani residenti. Ciò nonostante l'integrazione è stata continua ed efficace tanto da garantire, con proprie tipologie edilizie e un'organizzazione urbana coordinata, la convergenza delle diversità sociali della cultura, della tradizione e della religione (Taoismo e Buddismo).

Sotto il profilo urbanistico i criteri di inserimento nel contesto della città sono pressoché gli stessi assunti nella costa atlantica in quanto la costruzione dell'habitat migratorio si è sviluppata nel tempo lungo una o più strade che attualmente sono caratterizzate persino con il *Dragon bridge* nella *Grant Avenue* di San Francisco⁴⁹. In altri termini la problematica degli *slum* come aggregati informali ai margini delle grandi aree metropolitane non trova negli Stati Uniti alcun esempio significativo, anche se nelle periferie più estreme del reticolo stradale è possibile che coesistano, senza soluzione di continuità, abitazioni e attività commerciali di "americani" di vecchia e di più recente origine.

In effetti tutte le città americane hanno le periferie "costellate" di *suburb* che, contrariamente all'interpretazione europea del termine, rappresentano i quartieri di residenza, autosufficienti nei servizi primari, alternativi alla città compatta, nei quali le aree verdi costituiscono il connettivo principale. In questi complessi di media e di grande dimensione, che contribuiscono a diversificare la crescita delle aree metropolitane, il fenomeno migratorio, quando c'è, non è urbanisticamente rilevante.

Il corridoio di migrazione messicano è considerato il più importante del mondo (un confine di 2.000 chilometri separa, infatti, il Paese dagli Stati Uniti). L'ondata migratoria, iniziata nei primi anni '20 del secolo scorso, vedeva non solo messicani ma anche latinoamericani attraversare il confine sia perché in cerca di lavoro ma anche a causa di disordini politici in Messico. Nonostante i grandi numeri, questa migrazione presenta caratteri e spinte diverse, anche se la questione povertà, insieme alla disoccupazione dei giovani, rimane il fattore motivazionale prioritario. I pochi segni degli insediamenti di estrazione messicana negli Stati Uniti sono quelli dove *el pueblo* identifica fisicamente i nuovi

habitat, che nella città di Santa Fe in New Messico diventano modello di integrazione organica. Comunque, l'inserimento degli immigrati nelle città e nelle aree rurali è del tipo diffuso e, pertanto, non confrontabile con la forma e la struttura degli *slum* in Città del Messico (*Ciudad Nezahualcóytl*, *Chimalhuacán* e *Valle de Chalco Solidaridad*) che, invece, sono una realtà drammaticamente complessa. Per questo motivo i migranti sono visti come un peso per l'economia americana, che però trae vantaggi dal fatto che i salari percepiti dai lavoratori messicani sono più bassi dei contratti sindacali. In sintesi gli impatti della migrazione sono duplici, perché da una parte causano effetti negativi sugli Stati Uniti, e dall'altra sullo stesso Messico soprattutto per la gestione dei controlli di frontiera.

4.4 Migrazioni continentali nei Paesi in via di sviluppo

Dopo la metà del secolo scorso in America Latina, e in minor misura in Africa e Asia, si verifica una progressiva commercializzazione e capitalizzazione della produzione agricola per adeguarsi alla competitività dei mercati su scala mondiale. Purtroppo, la concentrazione delle risorse in forme capitalistiche delle coltivazioni e delle produzioni ha prodotto effetti negativi sulle proprietà di piccole dimensioni fino a spingerle su livelli di povertà che hanno motivato la migrazione interna dalle campagne verso le città con la speranza di trovare un altro lavoro. Questa è la motivazione centrale del fenomeno migratorio ma, non si possono sottovalutare altre concause di ordine economico, politico, giuridico che hanno un'incidenza effettiva sull'inurbamento, diversa da Paese a Paese.

Le principali sono:

- il ruolo marginale, dal punto di vista politico, dei modelli di sviluppo dell'agricoltura nonostante si tratti di una risorsa vitale di sostentamento e di impiego di manodopera;
- le riforme rurali della terra⁵⁰ che hanno incoraggiato lo sviluppo capitalistico delle produzioni mettendo, di fatto, fuori mercato il ricavato dei contadini e delle piccole fattorie (questa politica è stata adottata in modo più diffuso nell'America Latina⁵¹);
- la ricerca applicata a tutti i frutti della terra per migliorare la qualità e la competitività che ha portato a privilegiare taluni prodotti agricoli più remunerativi nel mercato delle esportazioni, sacrificandone molti altri soltanto al fabbisogno locale.

⁵⁰ Sempre in riferimento all'Africa e all'America Latina, tra gli anni '60 e '70, le quattro motivazioni più comuni per l'applicazione della riforma sono: 1) di carattere "conservativo": la riforma della terra è una minima concessione per la stabilizzazione politica; 2) di carattere "liberale"; la riforma della terra è necessaria per creare una classe di agricoltori "capitalisti" con conseguente espansione del mercato interno; 3) di carattere "populista": i piccoli agricoltori sono molto più efficienti dei grandi agricoltori; 4) di carattere "radicale": i contadini vengono rapidamente spossessati del loro status di produttori indipendenti e diventano "prigionieri" delle politiche del cibo a basso costo e delle politiche di esportazione. Di conseguenza la riforma della terra si rende necessaria, anche se insufficiente, per lo sviluppo economico.

⁵¹ «Ovunque si trattava di popolazioni in cerca se non della ricchezza almeno di un reddito per il sostegno del nucleo familiare, in molti casi in fuga da zone rurali diventate insicure, spesso a causa dei conflitti risultanti dalla ripartizione ineguale e ingiusta della terra, in mano a pochi grandi proprietari. Le riforme agrarie mancate o fallite e poi l'ascesa dalle dittature militari in Paraguay, Cile, Bolivia, Argentina, Uruguay, Brasile finirono per concretizzare lo scontro sociale nelle grandi baraccopoli, in continua espansione». G. P. Torricelli, *Potere e spazio pubblico urbano. Dall'agorà allo slum*, i.CUP - Accademia di architettura - Università della Svizzera italiana, 2009, p.75.

Le dinamiche dell'urbanizzazione presentano caratteri diversi rispetto all'Europa e al Nord America, e si manifestano sul territorio con caratteri peculiari del Paese e dell'organizzazione urbana disciplinata dai piani urbanistici. Si può, però, notare che il modello del *business district* (o *downtown*) delle città americane ha fatto presa quasi dovunque fino ad esaltarsi in modo consistente, negli ultimi decenni, nelle città importanti della Cina.

Occorre tener conto che questi effetti nella scala metropolitana sono proporzionali al flusso dei capitali provenienti dall'estero e dalla qualità degli investimenti nel processo di trasformazione dall'industrializzazione intensiva nelle aree di frangia con il territorio rurale ad una più elastica forma di investimento nei settori finanziari, del commercio e dei servizi collettivi.

In realtà, nell'Africa Sub Sahariana, nell'America Latina e in India l'urbanizzazione se da un lato ha prodotto una crescita economica, sotto un altro punto di vista ha accentuato le criticità dell'offerta abitativa, insufficiente per far fronte all'impatto senza programmazione dovuto all'esodo dalle campagne creando, di fatto, un'esplosione urbana incontrollata che ha prodotto, e sta confermando, effetti negativi molto preoccupanti. In questo quadro instabile hanno avuto non poco peso «le politiche di *deregulation* agricola e di disciplina finanziaria imposte dal Fondo Monetario Internazionale (FMI) e dalla Banca Mondiale che hanno continuato a generare un esodo del *surplus* di manodopera rurale verso gli *slum* urbani, proprio quando le città cessavano di essere delle macchine produttrici di posti di lavoro [...]. Le forze globali che “espellono” la popolazione dalle campagne [...] sembrano sostenere l'urbanizzazione anche quando l’“attrazione” della città appare drasticamente indebolita dal debito e dalla depressione economica. Di conseguenza, la rapida crescita urbana, in un contesto di aggiustamenti strutturali, svalutazione monetaria e tagli statali, è stata inevitabilmente una ricetta per la produzione di massa di *slum*»⁵².

La migrazione, dunque, è il risultato di un problema sociale ed economico (spinto anche dalla politica) molto articolato che deriva, sia dall'impoverimento della “società” dei contadini dei piccoli appezzamenti a conduzione diretta; e sia, paradossalmente, dalle strategie delle grandi società multinazionali che, attraverso filiere tecnologicamente innovative che riducono il fabbisogno della

⁵² M. Davis, *Il pianeta degli slum*, Feltrinelli, Milano, 2006, pp. 21 - 22.

forza lavoro precedentemente occupata, possono competere sui prezzi di mercato. Il risultato complessivo di questa operazione finanziaria non ha prodotto effetti soltanto sull'economia agricola, sulla diversificazione delle culture e sulla piccola impresa familiare, ma ha interferito sui problemi di inurbamento nelle aree metropolitane, mettendo in crisi gli strumenti previsionali di pianificazione, ormai insufficienti, per governare i flussi di immigrazione provenienti dalla campagna⁵³.

Il fenomeno è ancora intenso e si prevede che nei prossimi 20-30 anni la crescita urbana continuerà senza sosta, e purtroppo, in base alle stime ufficiali della Nazioni Unite (*United Nations Population Division*, UNPD, 2004), si prevede che i nuovi abitanti saranno poveri. Sulle modalità dell'inurbamento, come si legge in *"A home in the city"*⁵⁴, si sottolineano tre opzioni tipologiche: la prima è quella di trovare riparo negli insediamenti informali esistenti e nelle baraccopoli urbane, purtroppo, aumentando la densità e l'inadeguatezza delle infrastrutture e dei servizi di base. Una seconda opzione è quella di occupare terreni liberi, pubblici o privati, considerati non idonei per l'edificabilità e perciò non ostativi per "costruire uno *slum*" nel quale, comunque, si dovranno superare i problemi che riguardano la sicurezza e la sostenibilità sociale ed ambientale. Nei casi più favorevoli si procede alla legalizzazione e alla regolarizzazione del singolo mini appezzamento anche attraverso forme di reinsediamento negoziato con la pubblica amministrazione in altre parti della città.

Una terza opzione è l'insediamento semilegale, come nel caso dei *loteamentos* in Brasile, che consiste in suddivisioni illegali di fatto, ancorché con titolarità diversa. Questa opzione è, però, fuori portata per i più poveri che non possono pagare ai proprietari dei fondi il corrispettivo richiesto.

⁵³ «Tutto ciò avviene come se le grandi corporazioni e le imprese economiche produttrici dei nuovi bisogni avessero preso in ostaggio i governi a livello sia nazionale sia mondiale. Così, l'egemonismo del principio della crescita a ogni costo non soltanto ha rotto gli equilibri sociali e culturali del passato ma nei fatti ha già considerevolmente alterato, se non privato, la grande maggioranza della popolazione, in particolare i poveri, di ogni vera libertà di scelta circa i loro diritti civili e politici [...]. Il fenomeno è tanto più evidente nei Paesi del Terzo Mondo in quanto le politiche di ricolonizzazione condotte in nome dello "sviluppo", l'importazione massiccia dei valori e dei prodotti dell'economia dominante e la distruzione sistematica dell'economie morali di sussistenza hanno favorito un "brodo di coltura" particolarmente propizio alla distruzione del tessuto comunitario e alla comparsa di nuove forme di miseria morale [...] che corrompe e colonizza lo spirito rispetto alla miseria fisica che distrugge il corpo [...]. Anche molti ricchi rischiano ormai di scivolare nella povertà modernizzata, in quanto la crescita vertiginosa dei loro nuovi "bisogni" è destinata a renderli dipendenti da mancanze endemiche. L'accelerazione di questi nuovi bisogni socialmente indotti ha già prodotto una globalizzazione larvata della miseria fisica e morale». M. Rahnema, op. cit., 2005, pp. 307; 319; 220; 314.

⁵⁴ P. Garau, E. D. Sclar, G. Y. Carolini, *A home in the city*, Eartscan, London, 2005.

La complessità dei problemi che caratterizzano gli insediamenti *slum* apre una serie di interrogativi sulle priorità da affrontare per consentire una vivibilità almeno sufficiente attraverso la bonifica delle abitazioni e la dotazione degli standard minimi di servizi. Si tratta di una priorità che scaturisce da un'immediata, ancorché superficiale, rappresentazione dei contesti, per i quali, quasi automaticamente, sono in atto proposte di intervento. Questa dimensione fisica su cui operare, coinvolge sia le componenti del settore edilizio, e nel contempo apre una prospettiva di occupazione per gli abitanti degli *slum*. Infatti, è importante poter contare, per l'occupazione, sul settore delle costruzioni e sull'industria dei materiali attraverso l'utilizzo di risorse locali e di tecnologie idonee al fabbisogno. Alla base di queste politiche per l'occupazione diventa strategico potenziare le organizzazioni degli operatori economici, interessati ad operare in questi insediamenti, e i gruppi interni di comunità affinché possano partecipare, in modo non soltanto formale, alle politiche di piano e alla progettualità per ridurre la povertà urbana attraverso il lavoro. Questo percorso può essere attuato quando l'atteggiamento degli abitanti degli *slum* diventa propositivo per creare infrastrutture *community-driven* e organizzazioni di "residenti" in forma cooperativa interna e partecipativa con gli organismi del commercio e della piccola impresa interessati ad un dialogo di reciprocità tra la città formale e l'insediamento informale. Con quest'ottica si possono condividere e rafforzare le altre produzioni artigianali che vengono svolte prevalentemente dalle donne nelle baracche; naturalmente non trascurando di intervenire per migliorare la qualità degli "ambienti di lavoro".

Stimolare politiche di promozione a favore dello sviluppo delle piccole imprese locali è un'altra strada importante a favore dello sviluppo economico dei poveri senza lavoro. La maggior parte di queste persone concorrono all'economia informale della città, in quanto il valore aggiunto tra il costo di produzione (molto basso) e il prezzo di vendita all'estero concordato dai boss che gestiscono l'insieme delle attività, è ampiamente remunerativo. Sotto questo aspetto non mancano, però, altri problemi che riguardano gli alti costi inerenti il rischio per l'insicurezza negli ambienti di lavoro ed, inoltre, i costi di sostegno alle "imprese" per l'accesso ai servizi finanziari e per il sostegno nei mercati. Azioni importanti che vengono studiate per essere applicate in modo equilibrato tra gli incentivi e il prelievo

fiscale nei confronti degli operatori che costituiscono benefici della formalizzazione in un periodo non troppo lungo⁵⁵.

Nei Paesi in via di sviluppo sono già attivi molti interventi di riconversione e di sostegno per la bonifica degli *slum*. Anche sotto questo aspetto è importante non dimenticare la varietà tipologica degli insediamenti soprattutto in merito alla povertà degli abitanti e alla precarietà dei manufatti abitativi perché molti interventi godono di forme di cofinanziamento di mano pubblica con la partecipazione da parte del municipio locale e del governo centrale. Si tratta di progetti mirati attraverso i quali è possibile formalizzare le parti ristrutturate anche se questo riconoscimento edilizio non produce immediati diritti per gli abitanti interessati in merito alle attività economiche.

Generalmente le modalità per cercare di risolvere il problema degli abitati informali sono due: spostare gli occupanti delle baracche, demolire e ricostruire nuove strutture in grado di soddisfare i requisiti base di un'abitazione; e attuare un processo di "*slum upgrading*", che consiste nel miglioramento delle condizioni di vita attraverso la fornitura di alcuni servizi primari come l'allacciamento alle reti fognarie, idriche ed elettriche.

Entrambi questi approcci, a volte l'unica strada attuabile, non risolvono la questione principale che riguarda la formalizzazione nei piani urbanistici. Occorre, infatti, che una parte della popolazione dello *slum* non senta l'appartenenza al sistema urbano, anzi esclusa da ciò che avviene all'esterno nella città affermata. Su questo delicatissimo aspetto del problema, in Brasile a metà degli anni '90 del secolo scorso viene proposto il programma "*Favela-Bairro*" in cui si progetta di intervenire per gradi in contesti fortemente degradati a partire dagli spazi pubblici di connettivo piuttosto che intervenire soltanto con progetti orientati alla realizzazione di nuove abitazioni. In parallelo vanno attuati

⁵⁵Esempi di buone pratiche, in questo senso, esistono. A Curitiba, in Brasile, il governo locale sta cercando di stimolare lo sviluppo delle imprese per i poveri con la creazione di un'incubatrice. L'incubatrice a Curitiba, chiamata *Employment Line*, è composta da magazzini e strutture di formazione che si trovano in una parte della città a basso reddito. Le microimprese sono esenti da imposte comunali per i due anni e sono autorizzati a rimanere nell'incubatrice. L'obiettivo del programma è quello di creare nuove competenze, capacità di reddito, e le opportunità di lavoro per i poveri delle città. Gli imprenditori operano in mercati in rapida evoluzione. Il loro bisogno di accedere costantemente alle informazioni, competenze, e di consulenza aziendale per consentire alle imprese più piccole di far fronte alle sfide del mercato globale.

interventi progettuali per attivare la rete idrica, le reti fognarie e le linee elettriche così come non viene trascurata la costruzione di strutture sociali, di scuole, di centri sportivi e culturali. Naturalmente questi interventi prioritari attivano meccanismi moltiplicatori che consentono di intervenire sulle abitazioni, interessando anche finanziariamente enti pubblici e privati interessati.

Le voci sulle quali si stima il costo degli interventi sono sostanzialmente due: tra le prime sono comprese costo del terreno edificabile; costi delle procedure giuridiche e delle tecniche per i passaggi di proprietà. Le seconde comprendono le infrastrutture di rete con i costi degli opere idriche, fognarie ed elettriche; i costi delle strade di accesso e dei percorsi interni.

Un'altra voce rilevante dei finanziamenti finalizzati riguarda i servizi primari scolastici e sanitari attraverso i quali si dà avvio alla parità dei diritti con gli altri cittadini che gli inurbati negli *slum* sollecitano. Concludendo, si può constatare che è ormai diffusa un'attività di bonifica, di riconversione e di riallineamento formale degli *slum* in tutti i Paesi con la sola differenza da luogo a luogo dettata dai caratteri e dal modo di vivere degli abitanti e dalla scelta tipologica di intervento.

5. America Latina

5.1 Brasile

Fino dai primi decenni del secolo scorso, il Brasile (così come altri Paesi dell'America del Sud) è stato terra di forte immigrazione per gli europei (italiani, spagnoli, portoghesi, tedeschi) attratti dalle buone terre negli Stati del Sud e dalla domanda di lavoro nelle piantagioni di caffè. Nelle città questo inurbamento ha introdotto nuovi costumi e valori culturali determinando, con la popolazione indigena, modi di vita collettiva tipici che ancora oggi si tramandano. L'apporto europeo è stato anche significativo per l'architettura e il disegno urbano delle città in espansione; altrettanto può dirsi perché ha introdotto nuove tecniche agricole e nuove pratiche commerciali che hanno dato avvio alla crescita economica e sociale del XX secolo.

Anche il paesaggio ha subito grossi mutamenti perché, con l'inurbamento straordinario, si è accentuata la differenza tra i "pieni" della città e i "vuoti" della campagna determinando una sfasatura con la politica di governo locale per la gestione delle aree edificabili e per i servizi collettivi. In talune città, meno sollecitate dalla pressione immigratoria il controllo della crescita ha dato buoni risultati, come a Curitiba; nelle grandi metropoli l'impatto è stato inarrestabile e fuori misura tanto che oggi milioni di persone abitano nelle *favelas* che "caratterizzano il disegno urbano". Infatti, il contesto rurale è in piena crisi economica, e non tanto per le potenzialità produttive, quanto per la struttura del sistema imprenditoriale, che imponendo un'accelerata modernizzazione dell'agricoltura e la costruzione di grandi linee elettriche come strumenti propulsivi ha, da un lato, sollecitato il processo espropriativo dei terreni con l'espulsione degli agricoltori e, da un altro lato, ha messo in crisi inarrestabile la struttura fondiaria esistente, alterando le regole tradizionali di produzione. Tuttavia, l'agricoltura su piccola scala (quattro milioni di aziende agricole) conosciuta come "agricoltura familiare" rappresenta circa il 70% della produzione alimentare e una quota significativa delle esportazioni; ciò nonostante le disuguaglianze nel possesso della terra, soprattutto nel Nord-Est e nelle regioni centrali del Paese, concorrono, insieme alle difficoltà dei mercati, ad aumentare le fasce di povertà che generano l'esodo rurale. Per frenare questo flusso continuo il Governo Federale ha avviato, a favore dei residenti, una

riforma agraria con l'obiettivo di ridurre le diseconomie strutturali delle comunità rurali che vivono anche il disagio dovuto alla carenza di strutture scolastiche e sanitarie e all'insufficiente disponibilità idrica per la produzione nei campi.

La storia ci racconta che il fenomeno migratorio prese piede nel periodo successivo la seconda guerra mondiale, quando la migrazione verso Rio de Janeiro si incrementò senza freni, con risultati critici sulle *favela* già esistenti e sull'occupazione informale di tutte le aree disponibili. Sugli effetti dell'esodo nelle città Janice Perlman mette a fuoco una distinzione tra le *favela* caratterizzata da un'"antica esclusione" sulla base di analfabetismo, basso reddito, origine rurale degli abitanti delle *favela* (o *favelados*). A questa si aggiunge una "nuova esclusione" degli anni '80, riferita prevalentemente alle nuove generazioni, per altro più istruite, ma perciò soggette ad un inserimento più problematico nel mercato del lavoro⁵⁶. Oggi la sfida della metropoli è soprattutto rivolta a ridurre l'inquinamento ambientale, la congestione dovuta alla mobilità e la vera povertà che caratterizza gli *slum* e le periferie degradate. Per questi motivi il Governo Federale ha costituito un nuovo Ministero delle città (dal portoghese *Ministério das Cidades*) (2004) che ha tra gli obiettivi la promozione e l'espansione delle iniziative private nei settori imprenditoriali e terziari; il tutto in un quadro di collaborazione e di reciprocità tra le diverse città metropolitane del Paese. Il piano d'azione per gli *slum* (*Slum Action Plan*), introdotto dal Segretariato per la Casa e lo Sviluppo Urbano (dal portoghese Secretaria de Estado de Habitação, SEHAB), coordina programmi avviati dallo Stato e dai governi federali e si basa sulla partecipazione e responsabilizzazione delle comunità locali per frenare la corsa agli insediamenti abusivi e all'emarginazione che deriva dalle disuguaglianze provocate dall'uso di terreni agricoli e dalla carenza dei servizi. Ad esempio, il programma Bairro - che intende bonificare le baraccopoli e traslocare parte degli abitanti nella città formale su terreni idonei per garantire l'accesso ai servizi e alle strutture comunitarie, e riqualificando l'ambiente anche attraverso specifici spazi verdi - fa parte del piano strategico metropolitano»⁵⁷.

⁵⁶ J. Perlman, *The myth of marginality. Urban Poverty and Politics in Rio De Janeiro*, University of California Press, Berkeley, 1976.

⁵⁷ P. Garau P., Sclar E. D., Carolini G. Y., *A home in the city*, Earthscan, London, 2005.

È indubbio che le *favelas*, oggi, migliorate sul modo di abitare e per la qualità dei servizi, come acqua ed elettricità, siano diventate parte di un vivace mercato immobiliare. Purtroppo questi aspetti positivi non trovano analoga risposta qualità della vita che riguarda la sicurezza nei rapporti sociali a causa dei continui episodi di violenza generati per lo più dal narco-traffico.

Un esame delle condizioni di vita nelle città rivela inoltre l'esistenza di problemi relazionali causati dall'afflusso di contingenti di migranti brasiliani provenienti dalla *bolsoes de miseria*, dal degrado dell'ambiente, dall'occupazione disordinata del suolo e dall'inadeguata dotazione di servizi collettivi. Si tratta di una complessa problematica che si presenta in modo diverso in rapporto alla dimensione e alla struttura urbana, e ai fattori economici e localizzativi. Sotto questo aspetto occorre sempre tener conto della qualità della politica e dell'influenza che questa esercitava sulla *governance* metropolitana. Per questi motivi, nel 2009, talune municipalità sono intervenute autorizzando la costruzione di muri di confine con l'intento di proteggere i quartieri residenziali della borghesia cittadina dai rischi della criminalità più diffusa; un altro scopo fu quello di frenare l'impatto con la città e di contenere gli ambiti delle *favela* esistenti. Queste iniziative non hanno, però, risolto il problema ma, anzi, hanno accentuato il divario strutturale tra gli insediamenti informali e la città pianificata; sottovalutando volutamente il fatto che le *favela* sono parte fisica radicata nel tessuto urbano delle metropoli e patrimonio di lavoro e di umanità integrata.

Va anche detto che l'occupazione illegale del territorio con costruzioni informali è dovuta non soltanto ad una mancanza di una concreta politica abitativa sostenuta da un sistema di finanziamento delle abitazioni, finalizzata a sostenere le famiglie a basso reddito ma anche dalle difficoltà di accesso al credito bancario, controllato dalla classe media e dalla *governance* politica e finanziaria.

Il problema dell'informalità sull'uso e sull'occupazione del territorio, espresso dall'irregolarità legale e urbana, è un problema acuto in Brasile e i sintomi vanno ricercati, oltre che nella convivenza dei fattori decisionali e le sollecitazioni economiche, immediate e remote, nella struttura economica, agraria e mercantile con elevato grado di specializzazione produttiva ma purtroppo con poca diversificazione delle attività. E ciò, da un lato ha agito come fattore frenante nella struttura socio economica della città e nella qualità della vita degli abitanti, e dall'altro ha contribuito a creare effetti sperequati tra le

rendite dei cittadini fino ad incidere sui tassi di crescita della popolazione e sull'impiego delle soluzioni più idonee per un'equilibrata distribuzione delle infrastrutture sociali.

Si può concludere questo argomento constatando che i problemi della città, che riflettono interazioni di variabili macroeconomiche e di decisioni esogene, sono trattati oltre i poteri locali. Infatti, il governo della città controlla solo in parte, e in piccola scala, la manovra edificatoria dell'area urbana mentre la formulazione delle linee programmatiche è in capo al decisore di livello regionale e a quello del governo del Paese in quanto entrambi agiscono politicamente sulle determinanti economiche che interagiscono sullo sviluppo nazionale e sulla competizione internazionale. In questo quadro non deve meravigliare il fatto che anche in Brasile molte decisioni strategiche, che riguardano scelte economiche e localizzati, vengano prese sulla base di pressioni riconducibili alle *corporation* internazionali, le quali, per impiantare attività produttive di rilievo per il Brasile chiedono che le città interessate dagli interventi applichino una *deregulation* urbanistica ad hoc.

«Oggi le città brasiliane, sostenute dalla legge Statuto della città (*City Statute*), sono fortemente impegnate a porre rimedio agli errori e alle omissioni del passato, a cercare soluzioni migliori più sostenibili alle sfide del nuovo millennio: la riduzione della povertà, la salvaguardia dell'ambiente e a garantire una crescita economica sostenibile»⁵⁸.

La legalizzazione e l'accREDITAMENTO degli insediamenti informali, anche con il trasferimento in aree più adatte per la residenza sono, ormai, per il Governo Federale e per le *governance* metropolitane una costante politica e tecnica. Per queste delicate operazioni, che interessano la proprietà pubblica e quella privata dei terreni, le risorse finanziarie per l'attuazione delle opere progettate e, soprattutto, la partecipazione dei diretti interessati ad accogliere in modo costruttivo e finalizzato le proposte innovative di intervento sulle *favela* per "tradurle" nel tessuto organizzato delle città, le municipalità agiscono di concerto, con la cooperazione delle organizzazioni ambientali e delle rappresentanze degli abitanti interessati (*participatory budgeting*)⁵⁹.

⁵⁸ B. Astarian, *Sono le bidonville un pianeta a parte?*, 2010. Disponibile al link: hicsalta-communisation.com.

⁵⁹ B. Astarian, *op. cit.*, 2010.

Per affrontare il problema si è fatto riferimento alle linee guida stabilite dalle Nazioni Unite (Habitat, 1995) e alla Strategia Globale per l'edilizia abitativa (2000) entrambe finalizzate a migliorare le condizioni di vita delle persone e le loro esigenze, incentrando le azioni per promuovere un'urbanizzazione integrata e capillare con l'intento di salvaguardare gli habitat. La strategia comune di queste azioni è volta ad integrare pienamente questi insediamenti nella città affrontando le bonifiche ambientali e le carenze di infrastrutture e di servizi. Nei casi in cui è necessario trasferire gli abitanti in altri organismi edilizi, si interviene, come incentivo, con l'emissione di titoli di proprietà dei locali assegnati. In sintesi, l'Obiettivo di Sviluppo del Millennio (dall'inglese *Millennium Development Goals*) per ridurre la popolazione che vive negli *slum*, richiede molte azioni complesse e integrate. Tra queste è significativa quella che il Governo Federale e le Municipalità metropolitane stanno affrontando per prevenire l'abusivismo di necessità, per bonificare le aree fortemente inquinate e per formalizzare gradualmente le abitazioni precarie (Box 2 Manaus).

Con questa filosofia anche le tipologie edilizie cambiano, passando dalla "formula" baracche realizzate con materiali di risulta addossate l'una all'altra in terreni insalubri, alle costruzioni in muratura di uno o più piani secondo modelli importati di edilizia sociale. Le soluzioni architettoniche e compositive sono influenzate dalla disponibilità dei suoli edificabili e dal numero di abitanti programmato volta per volta.

In merito alle politiche innovative è importante, sotto il profilo urbanistico, fare riferimento alle linee guida del Piano Globale nazionale, che associa la dimensione territoriale a quella socioeconomica e permette di definire le direttrici di sviluppo generali relative alla macro-area interessata in base alle previsioni di crescita della città e alle proposte specifiche di intervento e tende a coinvolgere i soggetti attivi nel territorio a sostenere, con la loro azione, le iniziative pubbliche finalizzate al benessere delle persone disagiate degli *slum*. Una sua applicazione è stato il Piano Globale Specifico (dal portoghese *Plano Globale Específico*, PGE), creato dal decreto n. 8.137, del 22.12.2000 che ha avuto la sua prima esperienza nella *favela "Senhor dos Passos"*, attraverso il programma Alvorada. In un quadro di difficoltà operative che nei fatti limitano le *governance* municipali, peraltro già condizionate nella loro azione dalla carenza di risorse fornite dal governo federale, fa eccezione, come già detto, la città di

Curitiba che diventa modello di urbanistica sostenibile, citata nella letteratura internazionale per l'apporto sinergico e partecipato degli abitanti alla città da vivere come bene comune (Box 1 Curitiba).

Box 1 Curitiba

La città di Curitiba (con una popolazione urbana di circa 1.751.907 di abitanti⁶⁰ e 3.172.357 abitanti nell'area metropolitana), veniva citata già negli anni '90 come una città "differente" rispetto alle altre città brasiliane per la qualità della pianificazione e per l'attenzione alla salvaguardia ecologica.

Il *Plano Agachedi* Curitiba del 1943 fu importante per la sua organicità caratterizzata dalle sue direttrici fondamentali per risolvere i problemi della città: 1) drenaggio delle zone umide fluviali; 2) decongestionamento del traffico urbano e delle vie di accesso esterno, la circolazione nelle aree industriali; approvvigionamento; 3) organismi direzionali: sede del Governo e vari centri della vita commerciale e sociale. Con questo Piano si diede inizio ad un'integrazione territoriale che coinvolgeva i vari gruppi etnici degli immigrati che vivevano e praticavano la loro cultura isolatamente a ridosso del nucleo urbano. Forse non è casuale che il *Plano Agache* si ispirasse al modello di Chicago elaborato da Burges nel 1925.

Negli anni '70, invece, con il *Plano Serete* (n.5234/75), con lo *zoning* e l'uso del suolo si specificavano le aree: centrale, residenziale, di servizio, agricole e, in particolare, i settori specializzati di cui facevano parte le aree verdi e quelle di salvaguardia fluviale. In questo quadro si intervenne anche con un progetto di "defavelizzazione" che consisteva nel rimuovere le famiglie che occupavano aree considerate a rischio, insalubri e soggette ad inondazioni per rilocarle in aree pubbliche più idonee. Purtroppo, questo progetto di riqualificazione delle *favelas* ebbe un'efficacia limitata perché i tempi di intervento erano certamente più lunghi dei flussi continui di inurbamento. Il successo della pianificazione di Curitiba è dovuto alla *governance* politica che ha coinvolto e delegato tutti i cittadini, compresi quelli delle *favelas*, ad esprimersi attraverso gruppi di rappresentanza sulle scelte della viabilità, delle piste ciclabili, dei marciapiedi, delle fasce verdi e dei parchi, ritenute strategiche per l'organizzazione e lo sviluppo della città e dell'area metropolitana.

Per quanto riguarda la politica delle *favelas*, si intervenne con l'esperienza delle *Comunidades Rurbanas*, che trattavano della questione abitativa con i risvolti sociali ed economici. In particolare, gli interventi erano articolati per garantire alle famiglie un salario minimo come priorità, ed, inoltre, per definire le opzioni insediative come la realizzazione di nuove abitazioni nel tessuto già urbanizzato. L'alternativa meno favorevole era quella di costruire grandi edifici popolari in aree periferiche, che, però, avrebbero provocato l'isolamento degli abitanti con le inevitabili note criticità. Tuttavia, gli interventi in periferia non vennero del tutto scartati per consentire ad alcune famiglie migranti di coltivare i campi, tanto da integrare il reddito, pur basso, di questo lavoro con la remunerazione

⁶⁰ Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

precaria dei giovani pendolari impegnati nella città metropolitana.

Furono molti i progetti sperimentali di intervento: ad esempio il sistema *de lotes urbanizados*, grazie al quale la Prefettura si occupava della realizzazione delle infrastrutture di base e i beneficiari erano responsabili della costruzione della loro abitazione, potendo inoltre contare sull'aiuto degli studenti della scuola di architettura.

Box 2 Manaus

«Come tante altre città del Brasile che sono cresciute senza una pianificazione territoriale ben definita, la popolazione di Manaus si è più che quintuplicata passando da 300.000 abitanti a quasi 1,7 milioni tra il 1970 e il 2010. Questa drammatica crescita si è verificata senza programmi sull'uso del territorio e delle infrastrutture promuovendo l'espansione degli *slum*. Spesso vennero occupate aree già di grande fragilità ambientale, anfratti (Igarapés) che sono essenziali per il drenaggio naturale delle acque. I risultati di questa occupazione furono condizioni di vita estremamente povere, il blocco quasi totale del sistema di drenaggio naturale e ricadute negative per la città.

La Municipalità occupa un'area pari a 11.458,5 km² mentre l'area urbana è di 377 km². Si trova sul margine sinistro della confluenza del Rio Negro con il Rio delle Amazzoni. Occupa due bacini fluviali - *Sao Raimundo* e *Educandos-Quarenta* con un'estensione di 10.625 ettari e 3.834 ettari, rispettivamente. Il bacino di *Educandos-Quarenta*, ha la maggiore densità di alloggi con una popolazione di 580.000 persone ed è il più antico della città.

L'area ha i più alti tassi annui di frane e i più alti tassi di malattie connesse alla mancanza di servizi igienico-sanitari (e quindi di mortalità). Si stima che almeno 7.000 famiglie (36.000 persone) vivono in condizioni di alto rischio, soprattutto in baracche sull'acqua. Le stime indicano che un totale di 70.000 abitazioni (circa 30.000 persone) occupano i margini dei fiumi o zone soggette ad inondazioni. Questo è il problema più difficile che la città deve affrontare.

L'occupazione illegale dell'area genera problemi di marginalità, esclusione e grande vulnerabilità. Sebbene la popolazione tragga beneficio dall'abitare nell'area centrale per la vicinanza al posto di lavoro, alle infrastrutture e ai servizi, soprattutto salute e istruzione, le condizioni di vita sono molto precarie. L'informale occupazione dalla terra, le cattive condizioni delle abitazioni e i rischi ambientali si verificano in spazi in cui è molto bassa la qualità urbana, mancando, in particolar modo, le strutture per il tempo libero e spazi aperti come anche un'adeguata circolazione e l'accesso alle unità residenziali rendendo difficile la raccolta dei rifiuti e il supporto d'emergenza.

Un *Master Plan* completato nel 2002 prevede *Areas of Special Social Interest* e apre la strada allo sviluppo di nuovi strumenti giuridici e di gestione per affrontare il problema. Il Nuovo *Master Urban and Environmental Plan* realizzato da IBAM nel 2001, approvato nel 2002 prevede *Areas of Special Social Interest* (come indicato nello Statuto da Cidade) e crea le condizioni per la designazione di aree speciali per il *social housing* attraverso una specifica legislazione. Un adeguato uso di questi strumenti dovrebbe

rappresentare un'opportunità sia per la regolarizzazione dell'informalità, con un incremento dei servizi e delle abitazioni a basso costo, sia un maggior controllo sulla prevenzione di future occupazioni delle terre.



Figura 1. Progetto *Igarapés Program* per Manaus

Il progetto (Figura 1), dagli alti costi e complessità, rappresenta una grande opportunità per testare un nuovo approccio al problema attraverso: (1) la realizzazione di infrastrutture e la soluzione dei problemi ambientali con il drenaggio e la riabilitazione delle Igarapés L'intervento sull'Igarapés è stato concepito come un'azione per risolvere tre problemi: quello sociale, quello ambientale e quello urbano, per mitigare gli effetti negativi della disordinata crescita urbana della città sull'ambiente naturale; (2) il potenziamento delle condizioni urbane e ambientali della CDB, in particolare per la realizzazione di un parco urbano; (3) il miglioramento delle condizioni abitative con un impatto significativo sulla città nel suo complesso; (4) la promozione dell'inclusione sociale ed integrazione spaziale; (5) la possibilità di testare gli strumenti giuridici e urbanistici che potrebbero eventualmente essere utilizzati in altre situazioni analoghe.

Il progetto è stato pensato per affrontare allo stesso tempo due importanti problemi urbani: quello sociale e quello relativo all'ambiente. Per risolvere i problemi di drenaggio e il reinsediamento delle persone colpite da alluvione occupando i margini dell'Igarapés, il progetto è in grado di correggere i problemi di drenaggio, controllando l'impatto del fiume Negro, nonché consentendo il miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti senza compromettere la loro rete sociale, struttura occupazionale e i servizi.

Gli investimenti nelle reti stradali sono di tre tipi: 1) completare la griglia stradale interrotta dagli Igarapés e da altre caratteristiche naturali; 2) nuove strade locali per dare accesso alle aree residenziali dimensionate secondo i modelli AEIS; e 3) le arterie e i viali nell'area di progetto, la manutenzione di tutta la rete della città identificati da uno studio del traffico cittadino. Ai margini dell'Igarapé Quarenta è stata disegnata una nuova strada. La soluzione progettuale generale adottata migliora l'accessibilità alla zona, facilitando la sua connessione alla periferia e consentendo l'accesso ai servizi pubblici e ai veicoli di emergenza per le zone residenziali.

La scarsa disponibilità di terreni nell'area urbana ha imposto l'adozione di una soluzione di medio alta densità (ovvero 677 abitanti per ettaro) conformato da una struttura compatta in blocchi inseriti nella

struttura esistente. I blocchi sono occupati da un totale di 1637 unità residenziali che occupano 101355 mq di terreno (il 74% di esse sono di proprietà dello Stato mentre il 24% sono proprietà privata).

Questa tipologia, molto adatta per questa zona centrale, crea una forte immagine in grado di riempire adeguatamente le trame interstiziali esistenti, e unisce gli elementi costruttivi e lo spazio urbano in un modo da assegnare unità in una lingua con attributi spaziali, tipico dei quartieri residenziali dell'area centrale.

La tipologia abitativa adottata per le unità residenziali sono sviluppate secondo le *best practice* brasiliane e internazionali e partecipano ai parametri di legge stabiliti dalle normative locali. Si basa sulle seguenti premesse:

- l'uso di una soluzione il più vicino possibile alla casa unifamiliare che meglio si adatta alla topografia del sito e all'alta densità data la disponibilità di posti; questa tipologia ha anche il vantaggio di ridurre gli spazi condominiali richiedendo meno manutenzione e riducendo i rischi di deterioramento della costruzione nel tempo.
- tenere sempre la stessa configurazione giusto per rispondere alle esigenze familiari dei reinsediati e alla topografia del sito. Ciò ha portato a due diversi layout derivati dalla disposizione degli spazi interni identici (con la stessa configurazione e area). sono stati utilizzati due moduli di 3,30 m x 8,10 m, rispettivamente per il salone, bagno e cucina e per le camere da letto. Tali moduli sono stati disposti in due modi: affiancati e quindi formando un pavimento singolo o uno sopra l'altro per formare due unità per piano (che sono molto comuni nel centro di Manaus), che hanno accesso dal piano terra.
- entrambi i layout hanno la stessa superficie netta - ovvero una superficie di 50 mq che va al di sopra del valore comunemente adottato per l'edilizia sociale di 7 mq / abitante, considerando che la dimensione media della famiglia nella zona è di 4,5 abitanti e il 25% al di sopra delle dimensioni delle comuni abitazioni a basso reddito come stabilito dalla legislazione locale;
- al fine di andare incontro alle condizioni di costo minimo e di rispondere alle restrizioni finanziarie del progetto, la tipologia consente l'espansione graduale e il potenziamento delle case da parte dei beneficiari. Riceveranno la casa base senza costi ma si prevede che vengano mantenute e migliorate con le proprie risorse. la sua fase evolutiva è stata determinata da uno studio dei costi che indicava che la soluzione migliore era quella di consegnare le unità con soggiorno, cucina, bagno, due camere da letto e due verande, per un totale di 11 mq/abitante. Le unità hanno adeguate condizioni di privacy (pareti di condivisione tra camere da letto) e comfort (ventilazione trasversale fornita dalle verande, porte veneziane e adeguati soffitti)»¹.

¹F. Magalhães, E. Rojas, *The re-urbanization of the city center of Manaus, Brazil. Facing the challenges of informal settlements* (traduzione propria), 41st ISOCaRP Congress, 2005.

Box 3 Riforma urbana

«Con lo slogan “*Minha Casa, Minha Vida*” (*My House, My Life*) che si riferisce al programma nazionale per regolamentare gli insediamenti informali, dichiarandoli insediamenti sociali nel quadro della sfida principale, ovvero la creazione di un sistema nazionale di sviluppo urbano, il *National Fund for Social Interest Housing* nel 1991 presentò un disegno di legge popolare che fu approvato dalla Camera dei Deputati. In questo contesto fu creato il Ministero della città finalizzato ad integrare le politiche con lo sviluppo urbano, l'alloggio, la salute ambientale, la mobilità e i trasporti. Inoltre, prese avvio il processo di democratizzazione nella gestione delle politiche urbane e, in particolare, si riconobbe che, nelle città, la missione delle persone che lavorano con le organizzazioni popolari e con i movimenti legati alla *National Forum on Urban Reform* (FNUR) fosse quella di continuare ad esercitare la loro attività con l'obiettivo di rendere le città luoghi in cui le persone potessero vivere con dignità, giustizia e solidarietà in convivenza pacifica.

Questo importante atto dell'urbanistica brasiliana si ottenne dopo una lunga elaborazione politica e tecnica che ebbe origine con la lotta per la riforma urbana iniziata nel 1960, quando i settori progressisti della società brasiliana richiesero riforme strutturali alla regolamentazione giuridica e all'uso del suolo pubblico.

Successivamente, negli anni '70 e '80 si avviò un periodo di lenta e graduale apertura politica nei confronti dei movimenti sociali proiettati a costruire un discorso autonomo e una pratica sociale. Le richieste del movimento vertevano sui diritti di cittadinanza e sulla riduzione delle disuguaglianze storiche e dovute all'inurbamento. Una dimensione importante di questa nuova etica sociale fu la politicizzazione dei problemi urbani, intesa come elemento fondamentale del processo di democratizzazione della società brasiliana. Anche la Chiesa cattolica, in questo periodo, diede un contributo importante con il lancio dell' "azione pastorale della città", con la quale, tra le altre cose difendeva il ruolo sociale della proprietà urbana. Intanto, il paesaggio urbano del Brasile continuò a subire cambiamenti significativi, contrassegnati da un alto tasso di immigrazione dalle campagne che comportò un aumento popolazione urbana dal 31,2% al 75% della popolazione totale del Paese con effetti negativi sull'organizzazione delle città cresciute a dismisura senza infrastrutture di base. Le principali conseguenze si ebbero nei quartieri più poveri dove vennero trascurate le opere pubbliche necessarie di riqualificazione edilizia nonostante la governance urbana avesse fatto proprie le idee di una vita più sociale, di una città per tutti, di una casa cui si accede tramite strade asfaltate, servizi pubblici, scuole e trasporti.

La controparte delle istituzioni politiche fu il *National Urban Reform Movement* (NURM), formato da un gruppo eterogeneo di persone che si occupavano di diversi aspetti dell'urbanesimo e lavoravano per portare la partecipazione popolare in Brasile attraverso l'Assemblea Costituente del 1988. Numerose organizzazioni della società civile, movimenti sociali, associazioni di professionisti, organizzazioni non governative e sindacati riuniti in: *National Federation of Architects*; *National*

Federation of Engineers; *Federation of Social Assistance e Educational Bodies* (FASE); *National Urban Land Link* (ANSUR); *Favela Movement*; *Association of Mortgage Holders*; *Institute of Architects*; *Federation of Residents' Associations* di Río de Janeiro (FAMERJ) e altri ministeri sociali e movimenti sociali che lottano per l'edilizia abitativa.

Lo scopo di questa aggregazione era quello di preparare un progetto di legge da inserire nella Costituzione Federale al fine di modificare il profilo di esclusione delle città del Brasile, che furono fino ad allora caratterizzate dalla precarietà delle politiche pubbliche relative alla sanità, agli alloggi, ai trasporti e all'occupazione del territorio urbano. Questa precarietà era il risultato di omissioni e negligenza delle autorità governative. Nel merito l' *National Urban Reform Movement* definiva nel 1986 il concetto di riforma urbana come nuova etica sociale che rifiutava l'uso della città come una fonte di profitto per pochi, e uno stato di povertà per molti. Una nuova etica sociale per creare una piattaforma politica che doveva garantire il diritto di "accesso alla città" a tutti gli abitanti senza discriminazione tra ricchi e poveri. Altri cambiamenti furono: l'affermazione e la creazione di un'efficace autonomia comunale e l'espansione della partecipazione popolare nella gestione della città, sia attraverso meccanismi istituzionali diretti come plebisciti, referendum, iniziative popolari e la consultazione pubblica, sia altre forme di partecipazione diretta, come i consigli, conferenze, forum e audizioni pubbliche. Ciò doveva garantire la partecipazione della comunità nello sviluppo di *master plan*, il principale strumento di pianificazione urbana per le municipalità.

Pertanto, in occasione dell'assemblea costituente del 1987 si costituì il *National Forum on Urban Reform* (FNRU) per affrontare il capitolo della politica urbana formalizzata nella Costituzione del 1988. In essa venivano riconosciuti questi principi fondamentali: il diritto alla città e alla cittadinanza intesa come partecipazione degli abitanti urbani nel determinare il proprio destino; ed inoltre il diritto alla terra, ai mezzi di sussistenza, all'alloggio, al risanamento ambientale, alla sanità, all'istruzione, ai trasporti, al cibo, al lavoro, al tempo libero e all'informazione. In questo quadro si prefigurava il rispetto delle minoranze etniche, la diversità sessuale e culturale e il diritto di godere di uno spazio culturalmente ricco e diversificato, senza discriminazioni basate sul sesso, sull'etnia, sulla razza, sulla lingua e sulle credenze. Nella Costituzione, infine, il capitolo sulla politica urbana prevede di legiferare lo Statuto della città (*City Statute*) (Legge Federale N. 10.257/01) per stabilire le linee guida di una politica urbana coordinata tra il Governo Federale, gli Stati e le municipalità locali, con l'obiettivo di garantire il pieno sviluppo delle funzioni sociali della proprietà urbana e della città, il diritto ad una città sostenibile e lo sviluppo della gestione democratica»¹.

¹N. Saule Júnior, K. Uzzo, *The History of Urban Reform in Brazil*, (traduzione e rielaborazione propria) tratto da *Cities for All: Experiences and Proposals for the Right to the City*, Sugranyes A. y Mathivet C., HIC, Santiago, 2010, p. 248. Disponibile al link: <http://www.hic-net.org/articles.php?pid=3484>

Box 4 Belo Horizonte

«Belo Horizonte è un esempio specifico di questo fenomeno: dal 1993 la città ha realizzato esperienze volte alla partecipazione sociale nelle decisioni del governo [...]. A Belo Horizonte gli insediamenti informali hanno subito una crescita esponenziale rispetto agli insediamenti nella “città formale”; si parla di 508.000 persone (il 22% della popolazione totale) per un totale di 209 insediamenti ad alta densità. In questo contesto, la più importante iniziativa del *Municipal Housing Policy*, approvata nel 1994, è stata l'Intervento strutturale per gli insediamenti informali (*Structural Intervention for shanty towns*), che includeva il miglioramento delle infrastrutture e delle abitazioni, il consolidamento geotecnico, e la legislazioni riguardo all'uso del territorio. Successivamente, nel 1996, il Master Plan e la legislazione comunale urbanistica incluse le aree occupate informalmente – conosciute come *Special Social Interest Zones (SSIZ)* – e sono state stabilite delle direttive. Ciò ha portato alla produzione di Piani Globali Specifici (PGS), che sono strumenti per la pianificazione urbanistica che include la partecipazione della comunità in tutte le sue fasi. I Piani Globali Specifici sono divenuti un prerequisito fondamentale per l'accesso alle risorse nel *Participatory Budget*, e anche un potente strumento per ottenere risorse finanziarie»¹.

«Nessuno dei tre approcci tematici (*physical transformation through the holistic plan* (plano global) *physical infrastructure provision* e *community action planning* (o micropianificazione)) eccetto il piano globale di Belo Horizonte, ha dato risultati soddisfacenti per affrontare la questione degli insediamenti informali nella loro totalità, nonostante fossero sostenuti da consistenti risorse finanziarie.

Il piano olistico (Plano Globale), infatti, sembra il più completo perché cerca di identificare tutti i set importanti di relazioni che esistono all'interno della sfera sociale, economica e fisica degli habitat di intervento, al fine di creare una riqualificazione complessiva. Nel Piano viene adottato un approccio che utilizza un sistema di supporto GIS e un sistema di gestione delle informazioni di dati spaziali, che consentono di gestire, in tempi reali, l'evoluzione del contesto e del progetto.

Questa è una metodologia applicata con successo in altre città dell'America Latina, anche grazie ai capitali messi a disposizione dai governi e dalla Banca Mondiale.

Con il secondo approccio si privilegia lo studio delle tipologie degli *slum*, caratterizzate da costruzioni in muratura affiancate le une alle altre. In questo caso il problema di fondo è quello di recuperare spazi di flessibilità per ristrutturare e riconvertire le abitazioni, anche quando le risorse sono piuttosto limitate. È importante, infatti, riqualificare le infrastrutture perché sono strategiche per migliorare gli aspetti sociali ed economici dell'insediamento.

L'ultimo approccio si basa sul processo di pianificazione *bottom-up*, caratterizzato dalla complessità e dalla poliedricità degli insediamenti informali, considerando soprattutto il problema del dimensionamento includendo anche alcune aree»². «La ricerca di alternative possibili ha avuto inizio a Belo Horizonte nel lontano 1983 con il Profavela - *Programa Municipal de Regularização de Favelas*, che perseguiva l'obiettivo di fornire la legalizzazione della proprietà fondiaria negli insediamenti (Belo Horizonte, Legge 3532/83 del 06/01/1983).

Questo tipo di politica ha ottenuto grande impulso nel 1993, con la creazione della Politica Municipale della Casa - PMdC, che dava priorità alla questione della casa per le famiglie a basso reddito, trattandosi di uno dei problemi più gravi da affrontare (Belo Horizonte, Legge 6326 del 18/01/1993 *Dá nova regulamentação ao fundo municipal de habitação popular e dá outras providências*).

Come eredità della PMdC, la Compagnia Urbanistica di Belo Horizonte - URBEL con il *Programma Villa Viva* – Intervento Strutturale nelle Favelas, ha lavorato nel recupero e nell'urbanizzazione delle *favelas* con l'obiettivo di sviluppare un processo metodologico ed esecutivo che integrasse le dimensioni sociali e giuridiche. L'obiettivo è migliorare la qualità della vita delle popolazione povere dando priorità al recupero delle condizioni urbanistiche e abitative, per fare in modo che le persone possano restare nelle loro abitazioni evitando processi di *gentrification* comuni in questo tipo di processi. Il Programma è stato proposto dal comune di Belo Horizonte attraverso l'URBEL come un processo che unisce urbanizzazione, sviluppo sociale e legalizzazione della proprietà delle *favelas*, e per consentire agli enti pubblici, agli amministratori e alle comunità, il rafforzamento e il consolidamento di una politica di inclusione sociale, con un'azione coordinata anche con altri programmi e politiche comunali.

Il Programma consiste nella graduale attuazione di profonde trasformazioni negli insediamenti poveri con interventi diffusi negli edifici degradati, con il miglioramento del sistema viario, delle reti di acqua potabile, delle reti fognarie, del drenaggio pluviale, con il consolidamento geotecnico, con migliorie negli edifici includendo rimozioni nel caso di rischi dichiarati e con reintegrazioni abitazioni quando necessarie, per la legalizzazione fondiaria con la garanzia del titolo di proprietà e la promozione dello sviluppo socioeconomico delle comunità.

Gli obiettivi principali del *Programma Villa Viva* erano:

- ridurre il deficit abitazionale municipale;
- migliorare parte delle abitazioni esistenti attraverso il recupero fisico e ambientale degli insediamenti;
- sviluppare il settore sociale ed economico e migliorare delle condizioni di vita della popolazione, attraverso il costante monitoraggio della comunità e della cittadinanza [...].

Autorizzato nel 2007, il Programma Villa Viva aveva come oggetto un totale di 209 *favelas* sparse nei 15,50 kmq del municipio di Belo Horizonte con situazioni di occupazione in terreni con pendenza elevata, con instabilità geotecnica, in aree di protezione ambientale, generalmente considerate come legalmente inadatte all'occupazione. L'obiettivo del programma era garantire la legalizzazione e l'integrazione di queste aree alla città, le stesse che erano state definite nel Piano Regolatore e nella Legge Urbanistica Comunale come Zone di Speciale Interesse Sociale – ZEIS, specificamente ZEIS-1 e ZEIS-3 (Belo Horizonte, Legge 7.166 del 1996)»³.

¹Centre for Social Studies, Belo Horizonte, Brazil Villa Viva Programme – Aglomerado da Serra, , Coimbra University (CES), 2010.

²J. Abbott, *An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches*, Habitat International 26, 2002, pp. 311.

³G. J. M. Freire, *Reinserimento degli spazi urbani di insediamenti precari (favelas) mediante il GIS*, DISEGNARECON, aprile 2013, ISSN 1828-5961.

5.2 Argentina

Nel continente latino americano le aree di Città del Messico, di San Paolo, di Santiago, di Rio de Janeiro e di Buenos Aires, con differenti scale e modalità, sviluppano le loro politiche territoriali coordinando il rapporto tra la città consolidata e l'area metropolitana nella consapevolezza che il flusso di inurbamento in atto si proietterà ancora per molti decenni tanto da prevedersi una concentrazione della popolazione nelle aree urbane dell'80% rispetto a quella che manterrà una presenza nei territori rurali. Per affrontare il problema si è reso necessario attivare tra lo Stato e i governi locali un rapporto corretto di deleghe e di competenze sulle materie di interesse generale per la popolazione tra le quali l'educazione, salute, sicurezza, trasporti e tutto ciò che incide sulla qualità della vita in un difficile equilibrio per la dimensione e la gestione delle aree di espansione.

In questo processo di urbanizzazione dell'America Latina e dei Caraibi la regione metropolitana di Buenos Aires presenta alcune particolarità che riguardano le criticità dei temi ambientali e dell'ambiente urbano e sotto il profilo della politica urbanistica il processo di privatizzazione dei servizi pubblici.

Tuttavia, per capire l'attuale stato di cose è bene richiamare l'attenzione sulle fasi storiche che hanno portato alla costruzione dell'area metropolitana. Partendo dalla città coloniale de Garay, la cui trama si rifaceva alla struttura ispanica delle indie, il XIX secolo si caratterizza per la costruzione di importanti infrastrutture soprattutto viarie che consentirono uno sviluppo economico eccezionale per quell'epoca. Alla fine del secolo, divenne importante costruire anche una politica per la gestione del territorio attraverso un'organizzazione federale che consentì di formalizzare con autonome municipalità episodi insediativi discontinui nel territorio metropolitano anche se strettamente integrati nel sistema metropolitano.

Si può dire che nel 1914 incomincia la presenza massiva degli immigrati che, attratti dal boom economico della città, speravano su un'occupazione stabile nelle attività industriali e nelle opere infrastrutturali. Questo comportò una saturazione della città esistente con un'edificazione precaria negli interstizi urbani disponibili e, come conseguenza produsse una ramificazione ulteriore nella maglia viaria esistente. Inoltre, La città è costretta a crescere in periferia, anche in forma di *slum*,

attivando una rendita fondiaria a vantaggio di proprietari di aree degradate che non erano comprese nei documenti di pianificazione urbanistica.

Sinteticamente si possono riconoscere due tipi di città: la città che attrae, dotata di servizi e di comfort urbano, e l'altra città che si caratterizza per la precarietà delle condizioni di vita, per il degrado dell'ambiente e per marginalità sociale; i settori più vulnerabili sono i poveri, i bambini, le piccole artigianali a conduzione diretta e i disoccupati. Inoltre, questi insediamenti della povertà urbana sentono l'impatto con un territorio spesso soggetto a disastri naturali come le inondazioni, inquinato, con carenza di servizi di acqua potabile e di energia: tutti fattori che si ripercuotono sulla salute delle fasce di età più esposte.

Per affrontare la dimensione e la complessità dei problemi è stata attivata un rapporto di partnership tra l'amministrazione pubblica e i privati proprietari delle aree o imprenditori attivando progetti concertati di reciproco interesse. In questo quadro è importante il ruolo dello Stato sul tema delle privatizzazioni e sulle connessioni tra i diversi livelli istituzionali con l'attribuzione di competenza per attività e finanziamenti. Altrettanto importante è il ruolo che possono svolgere le associazioni di cittadini, le organizzazioni non governative, le comunità accademiche che già studiano e agiscono per la sostenibilità urbana e per il miglioramento della qualità del vivere nella vasta area. Perciò non sembra paradossale che il territorio pur potendo avere molte opportunità per la sua posizione geografica abbia privilegiato la strategia dello sviluppo cercando un equilibrio tra i flussi economici statali e municipali in base alle peculiarità delle diverse zone di insediamento.

Anche le province, come enti intermedi, hanno svolto una propria iniziativa per armonizzare e moltiplicare i fattori dello sviluppo consentendo di accedere con più flessibilità ai mercati esterni per una maggiore competitività e produttività.

La vera novità consiste nel superamento delle soluzioni standardizzate privilegiando soluzioni creative con meno rigidità e più spirito di fantasia, utilizzando con saggezza anche i modelli matematici per consentire una visione strategica dello sviluppo flessibile per interpretare l'evoluzione della realtà.

Fondamentalmente l'azione politica di Buenos Aires è garantita da quattro principi di base: la trasparenza degli atti amministrativi, l'informazione diretta ai cittadini, il decentramento delle

funzioni di quartiere, la partecipazione degli *stakeholder*. Tra i temi in discussione vengono privilegiati il sistema educativo e quello della salute, la qualità dell'aria, dell'acqua, la dotazione di spazi verdi, la sicurezza e i fattori ecologici che riguardano la sostenibilità ambientale e sociale.

Sono tutti fattori che incidono sull'economia e sulla politica ma paradossalmente è triste dover ammettere che al miglioramento dei fattori economici del Paese corrisponde un peggioramento del tasso di disoccupazione.

Nella città, dunque, è importante superare le barriere della qualità intervenendo dove esistono le aree di maggiore esclusione sociale che si esprimono anche attraverso la forma fisica. Sotto questo aspetto gli interventi sul territorio metropolitano costituiscono un tema fondamentale del disegno sociale da sviluppare attraverso una politica non solamente territoriale e fisica intervenendo con infrastrutture mirate sia per il trasporto collettivo e con servizi per la formazione scolastica e per l'assistenza sanitaria.

La strategia urbanistica per consolidare e rafforzare il centro della città si basa sui *corridores* (percorsi) di alta densità per liberare gli spazi interstiziali da assegnare all'agricoltura o agli spazi verdi o per il flusso naturale dei corsi d'acqua. Sotto questo aspetto è necessario avere un organismo di coordinazione strategica, attrezzare le istituzioni esistenti ai diversi livelli e settori di competenza, applicare con trasparenza e con il controllo pubblico la sistematica politica metropolitana e infine sviluppare, a ciascun livello dell'area metropolitana, riflessioni e politiche che possono essere gestite dal coordinamento strategico. In particolare, bisogna prendere atto che prevale un fondamentalismo architettonico, morfologico e urbanistico, che regola la qualità ambientale delle *avenidas, calles e paseo*, la riserva di posti da bonificare, gli incentivi sulla cultura e sulla offerta universitaria, sugli spettacoli, sulla ricreazione, del teatro, del folklore e delle grandi attrazioni che agiscono sul turismo.

Le prime *villa miseria* apparvero in Argentina all'indomani della crisi statunitense del '29, quando le grandi masse di lavoratori provenienti dalle province si spostarono nelle città attratte dai vantaggi del lavoro nelle aree metropolitane e costruirono insediamenti nei quali fermarsi. Come è noto, le «*Villas miseria* sono le borgate messe su in condizioni di fortuna o, più pudicamente *villas de emergencia*. In questi quartieri si sperimentano le due facce della periferia: violenza sfrenata e grande umanità.

L'impatto urbanistico è caratterizzato da «case abusive lasciate a metà o cresciute per successive superfetazioni. A pochi metri si interrompe la strada asfaltata, si entra in terra di nessuno, terra battuta e rigagnoli perpetui che odorano di fogna. Qui finisce la legge. Qualche gruppo di case, più sistemato, abbellito da vasi di fiori alle finestre, ricorda le borgate pasoliniane. Più frequente è il passaggio di un'urbanizzazione rozza e selvaggia, in cui domina la sensazione di trovarsi in uno spazio in cui sono saltati tutti i parametri [...]. Il succedersi disordinato di case mal fatte, in cui sul primo piano intonacato se n'è costruito un secondo fatto in mattoni e poi un terzo. Balconi improvvisati, stanze non finite e senza tetto che per un anno, o due, o tre rimangono a cielo aperto e servono da terrazzo per stendere i panni. Bidoni, pezzi di ferro, scheletri di tavole e letti buttati per strada. Vicoli stretti dove passa appena una persona»⁶¹.

Naturalmente, l'atteggiamento della popolazione cittadina è di sofferenza nei confronti degli abitanti delle *villas*, invocando motivi di sicurezza della persona e di difesa delle proprietà. Per questa ragione nel 1978, in occasione del mondiale di calcio disputato in Argentina, si intervenne con la costruzione di un muro intorno alla *villa* per “nasconderla” ai turisti stranieri, tanto che oggi è conosciuta come *Ciudad Oculta*.

Negli ultimi dieci anni, purtroppo le centinaia di migliaia di persone che si sono attestate nelle *villas*, non hanno avuto un miglioramento delle condizioni di vita. Tra l'altro hanno dovuto combattere per la sopravvivenza in loco ogni volta che le municipalità hanno affrontato il problema di questi insediamenti con sgomberi forzati, distruzione delle baracche e politiche di segregazione e di separazione dal resto della città formale. Ciò che preoccupa, in modo particolare, non sono gli *slum*, ma il narcotraffico che si è radicato e che sfrutta i giovanissimi: ragazzi di tredici, quattordici anni, qualche volta anche meno, i quali per farsi la dose cominciano a rubare in casa e poi, esaltati, aggrediscono i passanti ovunque capitano.

Ma non è “tutto nero”, infatti non sono mancate le iniziative governative per dare un po' di respiro alla popolazione e tra queste è importante sottolineare il provvedimento specifico che, da un lato intendeva “rimediare” alla povertà strutturale degli insediamenti, e dell'altro arginare i flussi di

⁶¹ M. Politi, *Francesco tra i lupi. Il segreto di una rivoluzione*, Laterza, Roma-Bari, 2014, pp. 4 – 5; 7.

inurbamento sostenendo le famiglie bisognose nelle zone rurali con sussidi e assegni specifici per consentire ai bambini di frequentare le scuole primarie. Si tratta di interventi in sé poco rilevanti ma di grande effetto mediatico, tanto che sono stati oggetto di contestazione da parte delle forze politiche avversarie al governo in quanto pensati per fini elettorali. Un palliativo non solo per la formazione dei più poveri ma anche perché, con la diffusione delle sovvenzioni, si è creata una cultura del “non lavoro” che danneggia l’intera economia del Paese. Un altro importante contributo per sostenere la speranza del domani è dovuto alle istituzioni religiose e di volontariato attive nel recupero dell’istruzione secondaria, nei centri per anziani, nei centri di formazione professionale e in quelli antidroga.

Box 5 - Un progetto per Villa 31

Il progetto per la Villa 31 a Buenos Aires proposto dall’architetto Fernandez Castro consiste in un approccio differente rispetto a quelli convenzionali.

A Villa 31, storico *slum* collocato in prossimità dell’elegante quartiere di Retiro, l’attenzione è stata concentrata su uno spazio attualmente utilizzato come area del mercato e di raccolta nei momenti di festa. Una zona significativa per gli abitanti dello *slum* che la vivono come uno spazio nodale. Lo studio di riqualificazione ha consentito ai progettisti di interagire in maniera positiva con i residenti in quanto l’obiettivo era quello di lavorare “*per la gente e con la gente*” tanto da sviluppare una sinergia costruttiva per servizi civili elementari e di culto.

Motore dell’intervento è stato un edificio multifunzionale capace di ospitare spazi commerciali e artigianali per attività di quartiere. Con l’apporto economico di queste attività è stato possibile intervenire anche sulle abitazioni, con operazioni di tre tipi: il primo di consolidamento e miglioramento dell’esistente più solido che può essere conservato e integrato con i servizi di cui è carente; il secondo di progettazione di unità abitative all’interno del tessuto esistente per riaffermare la rete di relazioni di vicinato fra gli abitanti; il terzo di costruzione di edifici multipiano per abitazioni standard già sperimentate altrove.

Nonostante l’interesse per l’approvazione dalla municipalità di Buenos Aires, il progetto presenta alcune criticità in merito all’uso dei suoli in quanto rimane instabile il titolo di proprietà e la possibilità di formalizzare l’appezzamento e l’edificato come parte della città costruita. Comunque, gli aspetti innovative di Villa 31 sono quelli che riguardano la sfera sociale con il cambio di mentalità degli abitanti dell’insediamento *slum* e dell’amministrazione comunale coinvolta al punto da assumere un atteggiamento collaborativo rispetto a quello precedente di semplice osservatore.

5.3 Messico

Nonostante la grande migrazione verso gli Stati Uniti, il Messico è anche terra di migrazione interna dalla campagne alla città a cui si aggiunge un flusso continuo di europei e in modo più consistente di persone e famiglie provenienti dal Guatemala⁶², Honduras e Salvador.

La rappresentazione del complesso fenomeno migratorio caratterizza lo Stato per la duplice tipologia geografica e insediativa: quella che si legge a ridosso del confine con gli Stati Uniti, che si può considerare “provvisoria”, e l'altra ai margini, e dentro, le aree metropolitane in forma di slum: *colonias populares*.

La migrazione dalle campagne rispecchia il divario esistente tra l'economia più povera del Sud del Paese e quella del Nord che si esprime attraverso la dimensione aziendale delle fattorie e la capacità produttiva e occupazionale. Nel tempo questa problematica ha influito nella distribuzione della popolazione nel territorio ed in particolare nell'inurbamento non regolamentato. Sotto questo aspetto il governo messicano con le municipalità interessate ha svolto un'attività progettuale innovativa perché dapprima ha codificato un ordito viario nel tessuto informale e successivamente ha creato le condizioni per regolarizzare le unità abitative costruite in suolo pubblico e in aree private. Si tratta di interventi non definitivi, anche perché non sempre sono coerenti con il vissuto reale, ma che rivelano la presa di coscienza politica del fenomeno *slum* insieme agli impegni progettuali per operazioni di bonifica e di integrazione.

La maglia urbanistica nelle vaste aree pianeggianti è prevalentemente fondata su un ordito a scacchiera: in quella più fitta si proietta la vita dell'insediamento; in quella più larga si identifica i blocchi abitativi e la mobilità veicolare. Nelle aree collinari il disegno urbano è guidato dalle curve di livello. Molte costruzioni sono in muratura, anche se realizzate con materiali poveri o di facile reperibilità.

La politica dello sviluppo urbano si muove su varie strategie, in primo luogo con il riconoscimento dei fattori ambientali indipendentemente dalla volontà degli abitanti perché preservare la natura è una

⁶² Nella città di Tecun Uman, attraversata dal fiume Suchiate, che segna il confine tra il Messico e il Guatemala, la migrazione causata del diverso livello economico si ripercuote sulla tipologia abitativa e sull'organizzazione dei servizi, che nella parte messicana appare più confortevole.

condizione ineludibile per la sopravvivenza dell'area metropolitana. Infatti, Città del Messico si trova 2250 metri di altezza in una valle dove esiste un lago che consente un equilibrio termico tra temperatura e umidità e la topografia del suolo e dei boschi con le proprie caratteristiche sono condizioni che non si possono ignorare ma che presuppongono decisioni comunque con atti conseguenti. Da qui la necessità di preservare gli spazi liberi come riserva ecologica che costituisce quindi un pilastro della politica urbana. La seconda linea di sviluppo consiste nel formalizzare tutto ciò che riguarda gli insediamenti. Questa politica confligge con la logica del mercato immobiliare che obbliga la gente, durante molti anni, a vivere in contesti che pur avendo relazioni economiche con il centro sono invece ubicati in periferia. Per far questo si è scelto di utilizzare terreni scartati o sottoutilizzati, in parte ristrutturando i quartieri esistenti con la possibilità per la popolazione di sistemarsi nei luoghi già urbanizzati. Un terzo percorso della politica urbana consiste nel mantenere, e ove possibile ricercare maggiori equilibri sull'uso del suolo della città, tra centri commerciali e attività di piccola impresa nel centro piuttosto che ubicarle in periferia. Naturalmente questo comporta una diversificazione dell'attività economica tra le periferie e le zone centrali generando con lo sviluppo credito e incentivi contestualmente all'organizzazione della rete di trasporti per favorire la circolazione urbana e *in progress* il risparmio energetico. Infine, la politica urbana vuole identificare i punti di centralità capaci di polarizzare e strutturare lo sviluppo e permettere che la città funzioni in modo più logico giocando sullo *zoning* e sulla dotazione degli spazi pubblici per consentire alla gente di fruire di momenti di ricreazione e di incontri sociali in una chiave di beni comuni dello spazio urbano. Come accade in molte realtà urbane i risultati della politica metropolitana sono frutto di una concertazione con il governo centrale e nei limiti in cui è fattibile con l'iniziativa privata stimolata anche ad interventi di uso collettivo. Un fattore che purtroppo non si può sottovalutare è quello che è dovuto alla grande dimensione geografica dell'area metropolitana che rende più difficile l'interpretazione e la scelta delle azioni per uno sviluppo sociale ed economico diffuso. Sotto questo aspetto non va dimenticato il fattore continuo di inurbamento che fa crescere la città di anno in anno prescindendo dai tempi necessari per programmare le opere pubbliche ed edilizie corrispondenti. Tra i problemi complessi e delicati che la municipalità deve affrontare ci sono quelli della salute pubblica, dell'educazione e della formazione, della sicurezza in una regione geografica a rischio sismico.

Box 6 - Ciudad Nezahualcoyotl

Nezahualcoyotl è uno dei casi di trasformazione e di integrazione di uno *slum* con la città. Sorse negli anni successivi alla seconda guerra mondiale quando, a causa della rapida urbanizzazione, un'ondata di immigrati aggravò la situazione dovuta alla carenza di alloggi a basso costo. Con le *vecindades* (ovvero le baraccopoli urbane) sovraffollate, l'unica alternativa era la realizzazione di abitazioni informali o *colonias populares*. Alla fine degli anni '50, dopo le operazioni di drenaggio del lago di Texcoco, il Governo vendette ad un gruppo di speculatori 78 km² di terreno dai quali vennero ricavati quasi 200.000 appezzamenti da rimettere sul mercato a prezzi accessibili. Molte famiglie acquistarono, anche tramite credito, i terreni e subito iniziarono ad erigere baracche. A parte l'elettricità, mancavano i servizi di base come: acqua potabile, rete fognaria, sistema di drenaggio dell'acqua piovana, marciapiedi, scuole, ecc. Senza servizi, Nezahualcoyotl era considerato illegale secondo lo Stato del Messico, ma il Governo tollerò comunque questa situazione. Negli anni successivi la popolazione residente a Nezahualcoyotl aumentò a dismisura nonostante fossero ancora assenti i servizi. I residenti si ribellarono alle promesse non mantenute degli imprenditori, chiedendo che venissero incarcerati per frode, e bloccarono i loro pagamenti mensili. Successivamente la maggior parte della zona venne "regolarizzata", i residenti divennero proprietari a tutti gli effetti ed ottennero la realizzazione di tutti i servizi di base. Negli anni seguenti continuarono a migliorare le loro abitazioni; la popolazione continuò a crescere divenendo una delle municipalità più densamente popolate del Paese»¹.



Figura 2. Ciudad Nezahualcoyotl (Messico)

¹ R. Rhoda, T. Burton, *Geo-Mexico: the geography and dynamics of modern Mexico*, (traduzione propria), Sombrero Books, Ladysmith (Canada), 2010. Disponibile al link: <http://geo-mexico.com/?p=1662>

6. Africa

Le città africane con gli insediamenti *slum* sono realtà complesse e molto diverse rispetto ai modelli dell'America Latina e dell'Asia, perché la dinamica dell'urbanizzazione ha origine nel passato quando gli Stati europei hanno sviluppato il processo di colonizzazione e di sfruttamento delle risorse naturali. Come è noto, questi avvenimenti hanno determinato il conflitto di culture tra gli "speculatori bianchi e le popolazioni di colore indigene" che ancora oggi, in taluni stati, continuano a provocare tensioni giuridiche e comportamentali. Le città hanno vissuto la loro crescita urbana accettando le regole di un *apartheid* di convivenza che hanno influito sul disegno urbano, sull'organizzazione dei quartieri selezionati tra bianchi e neri, sulla tipologia edilizia e sulla emarginazione delle popolazioni immigrate, alloggiate abusivamente in baracche o in piccole costruzioni in muratura segna un disegno organico di inquadramento nel territorio.

È per questo motivo che tutte le città dell'Africa Sub Sahariana sono formate per almeno due terzi da raggruppamenti informali, senza le infrastrutture essenziali, la dotazione idrica e le attrezzature di servizio indispensabili per una dignitosa, ancorché minima, vivibilità. Va anche detto che la rapidità dell'urbanizzazione massiccia che negli ultimi decenni si è sviluppata intorno alle città esistenti non ha consentito di "maturare" una politica di attribuzione dei suoli edificabili pubblici e privati, di mobilità urbana, di destinazione d'uso in quanto i tempi di progettazione degli interventi di bonifica e la disponibilità delle risorse finanziarie, da parte delle municipalità, non poteva essere corrispondente, in tempo reale, alla pressione immigratoria senza regole.

Una migrazione incrociata tra tutti gli Stati confermata dai dati demografici dell'intero continente i quali prefigurano che le generazioni future vivranno per lo più nelle città per acquisire migliori condizioni sociali, economiche e abitative. Il fenomeno, comunque, presenta una molteplicità di flussi migratori tra le città africane del Sud e dell'Ovest (Figura 3).

Figura 3 Flussi migratori in Africa



Ecco perché per ipotizzare un futuro urbano sostenibile su grande scala è indispensabile partire dallo stato dell'arte per interpretare quanto la dimensione del fenomeno stia modificando i rapporti insediativi nelle città a causa degli effetti attrattori di medio e di lungo raggio. A partire dalla seconda metà del XX secolo, il sistema di possesso della terra, ha costituito il terreno fertile per la costruzione di case abusive, senza alcun tipo di servizio e prive di infrastrutture, abitate da gente poverissima in cerca di un qualsiasi lavoro. Col tempo gli *slum* hanno assunto la dimensione di veri e propri "quartieri" inseriti nel tessuto urbano e soprattutto nelle periferie, tanto da formare giganteschi accampamenti costituiti da baracche fatte di lamiera e di carta spesso occupate da due o tre famiglie con prevalenza di donne e bambini.

Ormai, le immagini di questi "assurdi" insediamenti umani fanno parte dell'informazione quotidiana che i media diffondono in tutto il mondo, mettendo in evidenza le criticità ambientali, del cibo e sanitarie. Ci mostrano baracche attaccate le une alle altre e divise soltanto da viottoli angusti che fungono allo stesso tempo, da fogna all'aperto in cui giocano i bambini. È meno noto il fatto che i terreni occupati dagli *slum*, pubblici o privati, sono soggetti ad una locazione a termine: i residenti, infatti, non hanno alcun titolo sul suolo occupato, ma soltanto un permesso temporaneo assegnato dal responsabile del governo per il quartiere. Sotto questo aspetto il comportamento della mano pubblica varia da città a città e in taluni casi, come nell'Africa sub-sahariana, per frenare lo sviluppo degli *slum* si è attuata un'azione di sgomberi forzati, che, ovviamente, erano sostenuti dalla politica conservatrice dei privilegi consolidati. Più in particolare, quando le autorità municipali e dello Stato, nonostante lo sviluppo economico accertato, valutarono che non fosse prioritaria tra gli atti di Governo

l'integrazione delle popolazioni degli *slum*, piuttosto che intervenire con progetti di riqualificazione, adottarono soluzioni repressive con varie forme di pressione per semplificare operazioni di sfratto selettivo che hanno avuto l'effetto di aumentare il divario e la conflittualità tra gli abitanti. Per giustificare questi interventi si rappresentava l'esigenza di rinnovare il centro urbano (in particolare durante la riqualificazione dei centri storici) e di provvedere alla costruzione di infrastrutture viarie e di servizi per la salute e per la sicurezza⁶³.

Questa politica classista non ha risolto il problema degli *slum* ma ha avuto soltanto l'effetto di spostare il problema dal centro della città alle periferie dove l'accesso alla terra era più facile e la pianificazione e la vigilanza era pressoché inesistente. Dopo questa descrizione generale del fenomeno, affine in tutti gli Stati, è indispensabile sottolineare che gli *slum* delle città africane non hanno, però, caratteristiche simili ma differiscono notevolmente gli uni dagli altri, e non soltanto per i fattori abitativi che sono evidenti ma, in particolare per la composizione degli habitat e per il livello di emancipazione economica. Peraltro, uno studio comparativo di alcune città campione non automatizza la correlazione tra il reddito degli abitanti e l'accesso alle infrastrutture pubbliche anche se incide positivamente per migliorare lo standard di vita degli aggregati più poveri.

6.1 Kenya

Alla fine degli anni '70 in Kenya, dove gli *slum* sono tra i più popolosi del mondo, si tentò, con l'approccio di *self-help* e di bonifica in loco, di rispondere ai problemi attraverso le seguenti azioni: fornitura di servizi urbani di base; garanzia del possesso (*security of tenure*) e l'attuazione di pratiche innovative in materia di accesso alla terra; e l'accesso innovativo al credito, adattato al profilo economico, ai bisogni e alle esigenze degli abitanti e delle comunità. Inoltre, si era avuta la

⁶³ «Non servono solo le iniziative popolari – come per esempio la gestione dei rifiuti, lo sviluppo di microimprese e la fornitura di alloggi – ma serve riadattare gli approcci locali di coesione e socialità ai quadri regionali e globali. Alcune località, come Grand Yoff (Dakar) riflettono la forte relazione tra la formazione di associazioni locali e la generazione di nuove attività economiche e di nuove risorse. In questo contesto, le associazioni diventano importanti per la configurazione di nuove divisioni del lavoro. Esse aiutano a coordinare il confine nel mercato delle imprese individuali di piccola – e media scala ed organizzare forme di condivisione e reinvestimento dei proventi del commercio per accedere ad una più vasta quantità di beni commerciabili, varietà di aziende collettive e accedere a nuovi mercati». *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*, (traduzione propria), 2003, p. 48.

consapevolezza di coinvolgere tutti non solo nei processi di costruzione di miglioramento delle baracche e delle case, ma anche nei processi decisionali e di progettazione stabilendo le priorità di azione e il supporto per l'attuazione. I Governi rivestono un ruolo chiave nell'agevolare e dare avvio alle iniziative, pur mantenendo la responsabilità finanziaria e il rispetto delle norme di qualità. Una buona pratica è quella di coinvolgere le comunità fin dal principio, spesso attraverso un processo formalizzato, e di richiedere un contributo agli occupanti in termini non strettamente monetari ma di contributo lavorativo. Come vedremo più avanti nella ricerca, nonostante alcuni contributi positivi, il *participatory slum upgrading programme*, approvato per affrontare la povertà urbana e per migliorare la qualità della vita, non è esente da critiche. Esso ha dimostrato di avere una serie di carenze, sia nella sua attuazione a livello di progetto, sia come approccio politico per affrontare la realizzazione di alloggi a basso costo⁶⁴.

Box 7 - Nairobi: Piani e Progetti

«Il primo *Masterplan* di Nairobi venne sviluppato nel 1927 per sfruttare la posizione strategica di Nairobi nella linea ferroviaria del Kenya. Il secondo *Masterplan* venne elaborato nel 1948 con l'obiettivo di rendere Nairobi un importante centro industriale. Nel 1973 il *MasterPlan* venne sviluppato dal Governo keniano, dalla Banca Mondiale e dalle Nazioni Unite per proporre una crescita strategica della città. Nel 2015 il *Nairobi City County* ha ricevuto l'assistenza del Governo giapponese per la stesura del *Nairobi Integrated Urban Development Master Plan* (NIUPLAN) che aveva il compito di integrare gli esistenti piani riguardanti le infrastrutture (incluso la rete dei trasporti, ferrovia, aeroporto, energia, approvvigionamento idrico, canalizzazione, le telecomunicazioni e la gestione dei rifiuti solidi), con la città di Nairobi e l'hinterland»¹.

Bozza del *Nairobi Integrated Urban Development Master Plan* (NIUPLAN). Dalla relazione del Piano emergono le seguenti constatazioni: «lo *sprawl* e lo sviluppo urbano incontrollato sono causati da differenti ragioni, le principali sono che il *Masterplan* è obsoleto e lo sviluppo concesso e piano regolatore non sono integrati. Al fine di frenare l'espansione urbana il masterplan dev'essere aggiornato in base ai trend di sviluppo e implementato includendo uno sviluppo autorizzativo che dev'essere rafforzato. Un altro aspetto riguarda sviluppo incontrollato del settore privato (insufficiente ad affrontare il problema della domanda di alloggi) connesso alla mancanza di

⁶⁴ È importante sottolineare che «i caseggiati sono rari perché le città sono prive di un nucleo urbano storico. Anche se vivere in affitto era una pratica quasi universale tra gli africani prima dell'indipendenza, i locatari abitavano in ostelli (se uomini singoli) o in case di *township* (se famiglie) più che in condomini». M. Edwards, *Rental Housing and the Urban Poor*, in P. Amis e P. Lloyd (a cura di) *Housing Africa's urban poor*, Manchester, England, 1990, pp. 253 - 272.

sensibilizzazione dell'opinione pubblica sulla necessità di controllare lo sviluppo nel territorio. Infatti, la popolazione spesso trascura di ottenere i permessi autorizzativi prima di costruire le proprie abitazioni incrementando così forme di abusivismo»².

Il *Kenya Slum Upgrading Programme* (KENSUP) è un programma a lungo termine (2005 - 2025) che venne finanziato dal Governo del Kenya, UN-HABITAT, Banca mondiale e *Cities Alliance* attraverso una convenzione firmata nel luglio del 2002. L'obiettivo è migliorare entro il 2020 le condizioni di vita di 5.3 milioni di abitanti degli *slum* (circa 1.6 milioni di abitazioni). «Tra i progetti che rientrano nel programma KENSUP c'è il *Kibera Slum Upgrading Initiative* (KISIP) iniziato nel 2002 con l'obiettivo di spostare circa 5000 abitanti dello *slum* di Kibera nell'area di Soweto Est in cui sono stati realizzati numerosi caseggiati»³.

¹*Integrated Urban Development Masterplan for the city of Nairobi* (NIUPLAN), (traduzione propria).

² Japan International Cooperation Agency (JICA), *The Project on Integrated Urban Development Master Plan for the City of Nairobi in the Republic of Kenya. Final Report*, (traduzione propria), 2014.

³ UN-Habitat and The Kenya Slum Upgrading Programme – Strategy Document, Nairobi, 2008, p. 66.

6.2 Sud Africa

Durante l'*apartheid* in Sudafrica con il termine *township* si indicavano quelle aree urbane limitrofe alle grandi città nelle quali abitavano esclusivamente cittadini neri o meticci. Tra le tante *township*, la più famosa e la più grande è quella di Soweto (Johannesburg)⁶⁵. Nonostante molte delle piccole case che furono costruite dal governo al momento della sua istituzione siano diventate villette unifamiliari, in esso permane sempre un senso di “marginalizzazione” rispetto al resto della città. Le origini di Soweto risalgono al 1886 con l'apertura delle miniere d'oro nei pressi di Johannesburg. Fu, infatti, la richiesta di manodopera a far confluire moltissimi lavoratori nell'area. Successivamente, durante la Seconda guerra mondiale nuove ondate migratorie confluirono verso l'area come conseguenza dello sviluppo industriale e delle nuove leggi rurali che privarono molte famiglie africane delle loro terre facendo sorgere capanne di lamiera e cartone, vere e proprie baraccopoli.

Le principali città del Sud Africa hanno insediamenti informali, che riguardano le abitazioni del 10-20% della popolazione; ma il numero di famiglie che vivono in questi insediamenti sta crescendo a un tasso che è superiore rispetto all'offerta di abitazioni regolari (Abbott & Douglas, 1999).

⁶⁵ Il nome Soweto è una contrazione di *South WEstern TOWnships*.

Con questa previsione è determinante l'intervento della Banca Mondiale che, tuttavia, misura il suo apporto secondo due differenti approcci: il primo agisce contemporaneamente sugli *slum* come abitazioni e sui servizi essenziali; il secondo operando più specificamente attraverso i servizi e le infrastrutture. Quest'ultimo sembra più efficace perché tende a regolamentare la crescita dell'insediamento compatibilmente con la progettazione delle reti di servizio, e questo fa sì che non ci siano troppe diversità, di metodo e di sostanza, tra la pianificazione informale e gli interventi programmati dal piano urbanistico vigente per la città. Pertanto, sotto il profilo operativo, possono essere applicati le norme di pianificazione esistenti e gli standard di progettazione. Inoltre, anche le proposte delle agenzie di finanziamento fanno riferimento ai modelli microeconomici di sviluppo già collaudati che riguardano la costruzione degli edifici e la creazione di posti di lavoro.

A Città del Capo, in particolare, sono stati presi in considerazione due aspetti propedeutici al progetto. Il primo riguarda un esame approfondito degli insediamenti informali, tenendo conto del dibattito storico, delle condizioni e delle dinamiche degli insediamenti con riferimento alla povertà urbana.

Il secondo prende in considerazione le esperienze positive dei programmi internazionali che presentano affinità. Partendo da questi elementi e dalla loro integrazione con ulteriori ricerche, Huchzermeyer (1999) ha sostenuto che c'erano fondamentalmente diversi tipi di intervento, e che questi hanno avuto un notevole ruolo nel determinare il successo della riqualificazione degli *slum*, tra i quali quelli con progettualità totalmente esterna in capo ad organizzazioni non governative e quelli che, invece, tengono conto dei pareri della comunità (*community support-based*). Nel primo caso rientrano le azioni che mirano in un tempo relativamente breve, ad ottenere standard abitativi accettabili mediante interventi intensivi di finanziamenti. Tra i secondi sono importanti quelli governativi e delle ONG. Gli studi sono effettuati per identificare i punti di forza e debolezza dei programmi, e per determinare i metodi più appropriati per operare con successive implementazioni»⁶⁶.

⁶⁶ J. Abbott, *An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches*, Habitat International 26, 2002, pp. 303-31.

7. India

Si può definire una "*selvaggia crescita urbana*" quella che caratterizza gli *slum* indiani in questo momento. Le persone vogliono costruire e migliorare le loro abitazioni e possiedono le abilità e le capacità per farlo. Rimpiazzare le strutture esistenti con progetti di abitazioni di bassa qualità, in nome di dello *slum re-development*, non mette in luce queste capacità ma alimenta la speculazione del mercato immobiliare, dando poca importanza alle esigenze e alle aspirazioni dei residenti.

Per esempio, a Dharavi è stato realizzato un tempio è stato co progettato da URBZ e da clienti locali attraverso un processo *brainstorming*.

La crescita incrementale della città è il modulo predefinito di sviluppo urbano in tutto il mondo. I quartieri in Europa, ora celebrati come enclaves del patrimonio, sono emersi da un processo simile. A Mumbai una moltitudine di costruttori locali sono costantemente al lavoro per migliorare i loro quartieri giorno dopo giorno.

In India vive circa un sesto dell'intera popolazione mondiale. Per questo, come affermava Edward Glaeser «l'India è piena di energia umana e di talenti, e tutto questo potrebbe essere convogliato in maniera positiva senza che ci sia troppa burocrazia»⁶⁷.

L'esplosione demografica, che ha caratterizzato il Paese negli ultimi anni, ha accentuato il divario tra le aree di benessere e di ricchezza, che caratterizzano il centro delle città e taluni quartieri residenziali e le realtà poverissime che caratterizzano gli insediamenti *slum* che ha provocato un sovraffollamento di proporzioni colossali e ha portato alla creazione di alcune delle più grandi baraccopoli asiatiche, tra cui Dharavi nella città di Mumbai. Le percentuali più alte della popolazione che migra è quella delle zone rurali che non offrono più possibilità di sopravvivere perché saturate da un incontrollato incremento demografico. Il fenomeno coinvolge, soprattutto, i giovani, che non sono in grado di ottenere abbastanza terra da coltivare in quanto gli appezzamenti di terreno sono il risultato frammentato di eredità dirette genitore – figlie, pertanto, sperano nelle città per trovare un lavoro, anche occasionale che offrono soprattutto i settori dell'ecologia e dell'edilizia. Molti di loro, non appena hanno certezza di un lavoro annuale si adoperano per trasferire, nei nuovi accampamenti, le

⁶⁷ E. Glaeser, *Triumph of the city*, The Penguin Press, New York, 2011.

famiglie lontane pur consapevoli delle enormi difficoltà di inserimento. Queste vivono nelle baracche (tipo di costruzione) di circa 10 mq, dove nel contempo, si svolge l'attività manifatturiera che nel mercato internazionale acquista un alto valore aggiunto.

Attualmente, poiché le città non stanno fornendo sufficienti opportunità di lavoro il governo centrale e i governi federali stanno adottando varie misure di intervento per rilanciare l'economia rurale e ridurre la dimensione migratoria. Peraltro, sono manifeste le forti difficoltà dell'amministrazione pubblica nell'affrontare la riqualificazione degli insediamenti *slum* con interventi pianificatori e progettuali in grado di risolvere i problemi fondamentali che riguardano le infrastrutture idriche e fognarie, l'elettricità, il conferimento dei rifiuti solidi insieme ai servizi essenziali per la sanità e la scuola. I dati demografici e statistici sulle condizioni del vivere denunciano che poco meno della metà della popolazione indiana vive in aggregati con queste privazioni, ma non per questo si può pensare che costituisca un'entità economicamente dipendente dalla "città che conta", o addirittura parassitaria. Anzi, con il loro duro lavoro e i bassissimi salari, controllati dai boss dei diversi *slum*, concorrono, in modo straordinario, alla crescita economica delle città e dell'India.

Box 8 - India

«L'India è il Paese che ha una delle più alte percentuali nel mondo di crescita demografica, e questo fatto si ripercuote in modo diretto sul pressante inurbamento nelle città e nelle aree metropolitane in forma di *slum*, che secondo dati recenti "raccolgono" il 50% della popolazione urbana. Negli ultimi decenni, la migrazione dai villaggi e dalle piccole città verso le aree metropolitane è incrementata tremendamente in India. Questo ha provocato la degradazione della qualità dell'ambiente urbano e dello sviluppo sostenibile specialmente nelle città metropolitane. Gli *slum* sono considerati il maggior problema delle aree metropolitane; in particolar modo per quel che riguarda i trasporti, la popolazione, la salute e la sicurezza. Considerando la qualità dell'ambiente povero urbano oggi in India la maggior parte delle famiglie coinvolte in progetti di sviluppo urbano vivono in quartieri poveri che sono sotto esame per un reinsediamento e/o riqualificazione. Secondo uno studio di UN-HABITAT (2007), l'India è un Paese del terzo mondo che soffre di povertà, malnutrizione, malattie, condizioni insalubri, il maggior responsabile delle morti infantili rispetto a qualsiasi altro Paese al mondo. Gli abitanti degli *slum* affrontano costantemente temi quali: la mancanza di acqua pulita, la migrazione costante verso i bassifondi, nessun sistema fognario o di smaltimento dei rifiuti, impianti inquinanti. Gli alti livelli di inquinamento, la mancanza di servizi di base, e l'affollamento sono alcune delle caratteristiche di base degli *slum*.

L'aumento della percentuale di popolazione residente in aree urbane è attribuibile a tre fattori:

1) Il primo fattore è la differenza dei tassi di incremento naturale tra rurale - urbano. Durante il periodo 1991-2011 la crescita percentuale della popolazione nelle zone rurali e urbane era rispettivamente dell'ordine del 18 e 31%.

2) Il secondo fattore è la migrazione dalle zone rurali a quelle urbane.

3) La terza ragione è la riclassificazione dei villaggi come città.

Gli insediamenti sono suddivisi secondo due tipologie amministrative: la prima comprende tutte le parti censite e formalizzate; la seconda le parti precarie più recenti e non formalizzate. Questa suddivisione si ripercuote sulla qualità dell'insediamento: le abitazioni sono classificate tra quelle in buono stato di costruzione che prevalgono nelle parti *notified* fino a quelle costruite con materiali precari (fango, paglia, cartoni e lamiera) che prevalgono nelle zone non *notified*. Più in particolare per le prime che vengono chiamate pucca è ampia la dotazione di elettricità, di acque reflue e accesso diretto alle strade, dotazione di scuole e di centri della salute, mentre nell'ultima categoria, che prende il nome di kacca, questi requisiti sono pressoché inesistenti.

Un fattore non secondario, che incide sul risultato finale, è il titolo di proprietà dell'area "occupata" dalle abitazioni o dalle baracche che possono essere pubbliche con agevolazioni per l'edificazione; altrimenti private, da acquistare da acquisire nel tempo.

In questo quadro le città in via di sviluppo richiedono soluzioni locali anche di lungo termine. Le autorità locali devono essere potenziate con risorse finanziarie e umane per fornire servizi e infrastrutture. Gli investimenti pubblici devono concentrarsi sulla fornitura di accesso ai servizi di base e infrastrutture. Lavorare con i poveri urbani, le città hanno bisogno di investire in abitazioni, acqua, servizi igienico-sanitari, energia e servizi urbani, come lo smaltimento dei rifiuti. Questi servizi e infrastrutture devono raggiungere i poveri che vivono in insediamenti informali. Tra le priorità si pongono gli interventi infrastrutturali sia stradali che di rete tecnologica oltre le azioni più opportune per garantire il trasporto collettivo verso i luoghi che offrono opportunità di lavoro, non dimenticando che negli *slum* vive una popolazione considerata altamente produttiva e determinante ai fini del PIL nazionale. Un altro aspetto sul quale i governi locali sono impegnati è quello della sicurezza dei residenti negli insediamenti *slum* che purtroppo sono soggetti facili per azioni malavitose.

Infine, le *governance* metropolitane sono impegnate a sviluppare strategie per prevenire la formazione di nuovi *slum*. Queste dovrebbe includere l'accesso alla terra a prezzi accessibili, i materiali a prezzi ragionevoli, opportunità di lavoro, e infrastrutture di base e servizi sociali. Naturalmente i codici e regolamenti edilizi devono essere realistici ed efficaci per riflettere lo stile di vita e le esigenze della comunità; inoltre, devono essere flessibili per consentire la costruzione di abitazioni anche per parti»¹.

¹A.Bandyopadhyay, V. Agrawal, *Slums In India: From Past To Present* (traduzione propria), International Refereed Journal of Engineering and Science (IRJES) ISSN (Online) 2319-183X, (Print) 2319-1821 Volume 2, Issue 4 (April 2013), pp.55-59.

8. Cina

Il fenomeno della migrazione rurale-urbana che la Cina, ormai da alcuni decenni sta vivendo, è particolarmente complesso per le formule che il governo centrale ha adottato al fine di regolare i flussi dalla campagna alla città e per evitare che la mobilità, che i grandi numeri statistici mettono in evidenza, fosse disordinata e al di fuori di una politica di investimenti, in particolare nel settore industriale e nella stesse aree agricole. La Cina, infatti, a differenza di molti Paesi in via di sviluppo, che hanno subito un processo di rapida urbanizzazione, tra baraccopoli, povertà urbana, criminalità, e disordini sociali, ha evitato molti problemi associati con il rapido sviluppo di mega-città attraverso il sistema differenziato del residente urbano e del residente rurale; si tratta dell'*hukou* con il quale si impongono forti barriere istituzionali alla potenziale migrazione di massa.

Più precisamente i lavoratori migranti urbani, che provengono dall'entroterra agricolo, vengono suddivisi e regolamentati attraverso due canali; un canale regolare nel quale sono comprese le categorie comuni che prevedono un reclutamento da parte di una società di proprietà statale, l'iscrizione in un istituto di istruzione superiore, la promozione agli alti lavori amministrativi e la migrazione per motivi personali. Le qualifiche e le quote per la possono variare di anno in anno. Un canale speciale che consente allo Stato di utilizzare di utilizzare lavoratori immigrati in modo flessibile anche per casi imprevedibili e in taluni casi di supporto alla logistica militare.

Nonostante la precarietà del periodo di lavoro autorizzato anche i migranti rurali possono fruire di particolari vantaggi sia di ordine economico in quanto le rimesse di denaro guadagnato inviate alle loro famiglie incidono significativamente nella riduzione del tasso di povertà rurale. Inoltre, è statisticamente provato che i migranti di ritorno nei luoghi di origine contribuiscono a migliorare i livelli di occupazione e con la loro esperienza a costruire forme di lavoro autonomo nelle zone rurali rispetto agli altri contadini non emigranti.

Purtroppo ai migranti rurali viene negato lo *status* degli abitanti delle città. La loro situazione precaria li rende estremamente vulnerabili perché mancano sia di contratti di lavoro formali che benefici

urbani nonostante si stiano rivelando una forza sociale da non sottovalutare. L'importante partecipazione di questi lavoratori rappresenta una sfida senza precedenti al complicato processo di sviluppo della Cina impegnata a sostenere un processo di migrazione e urbanizzazione sostenibile attraverso la fornitura di adeguate infrastrutture urbane e di servizi pubblici, con piena garanzia della sicurezza e della stabilità sociale che il sistema di *governance*, ai diversi livelli, consente. In questo quadro è in atto un piano nazionale quinquennale che chiede al Governo non solo di incoraggiare le migrazioni interne tra le regioni, ma anche di migliorare le condizioni delle popolazioni rurali per spostarsi e stabilirsi nelle città.

Il risultato di questa politica, con cui il governo cinese programma e controlla l'immigrazione nelle grandi aree metropolitane, si traduce sul territorio in modo ben diverso dagli altri casi che non contrastano le migrazioni spontanee. Infatti, oltre quanto detto, la politica dell'accoglienza ufficiale in ambito urbano prevede per le famiglie tante altre *facilities* compresa la possibilità di disporre di un'abitazione mediante un mutuo da estinguere entro l'età pensionistica del lavoratore. L'impatto sul territorio di questi edifici è molto evidente, ma non caotico perché il disegno insediativo è predeterminato e funzionalmente organizzato. Pur tuttavia, non si può non sottacere la presenza di una migrazione precaria nelle periferie urbane che fa preferire il vivere in baracche, piuttosto che "morire" di miseria nei campi divenuti incoltivabili. «Si parla di 700 milioni di contadini privati della terra che si ammassano nelle periferie inquinate delle grandi città e che sono condannati ad una vita spaventosa»⁶⁸. Sono il rovescio della medaglia di una «impressionante crescita economica per la quale da 100 a 200 milioni di cinesi sono diventati molto più ricchi e si sono occidentalizzati»⁶⁹.

In questo quadro, paradossalmente, appare convincente nel disegno direttore dello sviluppo urbano programmato "dall'alto" di Shanghai e Pechino che il governo cinese sta applicando in tutte le grandi città del Paese soprattutto in rapporto alle aree interne di interesse storico – monumentale.

Purtroppo, i molti episodi del vecchio habitat urbano sono già scomparsi o in via di demolizione per consentire alla "città che conta" di aumentare il business direzionale e residenziale. Gli esempi di Shanghai (Pudong) e di Hong Kong sono molto eloquenti.

⁶⁸ S.Latouche., *L'economia è una menzogna*, Bollati Boringhieri, Torino, 2014, p. 108.

⁶⁹ S.Latouche, op. cit., 2014, p. 108.

L'esplosione dell'attività costruttiva che ha trasformato le città in metropoli negli ultimi dieci anni, ha distrutto molti quartieri storici come gli *Hutong* di Pechino e le *lilong* di Shanghai, basati su un sistema di strade parallele di direzione est-ovest e su un fitto tessuto di abitazioni monopiano a corte.

La sostituzione del quartiere tradizionale con “forme globali” di edifici ha cancellato, inevitabilmente, non solo una struttura architettonica e urbana, ma anche uno stile di vita.

La forte crescita si scontra però con un forte divario economico interno alla popolazione. Attualmente, circa duecento milioni di persone vivono una situazione di disoccupazione o sottoccupazione. Il fenomeno negativo più impressionante dell'espansione urbanistica odierna è proprio la scomparsa di forme urbane e caratteristiche culturali locali.

Box 9 - Cina

«La velocità e il rilievo del processo di urbanizzazione in Cina è un fenomeno senza precedenti. La nuova leadership cinese ha confermato in questi mesi la volontà di perseguire un maxi piano per l'urbanizzazione che in quindici/venti anni dovrebbe portare 350 milioni di persone a spostarsi dalle campagne alle città, facendo crescere i centri urbani con una popolazione inferiore ai due milioni di abitanti, contenendo l'ulteriore crescita delle metropoli della costa dove la densità abitativa ha raggiunto livelli già elevati [...]. Il tema della pianificazione urbana e territoriale è identificato quale priorità nel rapporto del Consiglio di Stato “Realizzare una Completa Urbanizzazione” diramato il 27 giugno 2013. Il documento introduce il concetto di *cluster* quale modello organizzatore dello sviluppo urbano e territoriale. Ad esso si riferiscono vasti ambiti unitari di pianificazione urbana che comprendono città-metropoli propriamente dette e centri minori, classificati come agricoli [...]. Lo scopo è quello di porre le basi per superare la dicotomia storica tra società urbana e rurale. Alla fine del processo di inurbamento, gli interessati cambieranno la denominazione formale di “contadini” con quella di “cittadini”, mentre nel Paese sorgeranno altri 221 centri urbani con oltre un milione di abitanti.

La necessità di equiparare le figure professionali dei due tipi di hukou (diritto di residenza) produrrà un trasferimento di servizi e attività lavorative anche ad alto contenuto tecnologico nelle aree rurali (nuove zone industriali/artigianali), generando il lavoro in loco, condizione primaria per mantenervi la popolazione.

La “nuova” urbanizzazione che il programma delinea pone l'uomo e le sue esigenze al centro. Lo sviluppo urbano deve procedere di pari passo con un miglioramento progressivo delle condizioni di vita degli abitanti, siano essi in città o in campagna, che si deve tradurre in primo luogo in una rete di servizi offerti e di infrastrutture di più alto livello. Tale obiettivo è strettamente correlato

all'indispensabile esigenza di promuovere una maggiore integrazione tra le città e le campagne, che si può perseguire in due modi:facilitando l'ingresso e l'insediamento dei lavoratori agricoli nelle città (tramite una profonda revisione della politica dell'hukou citato in precedenza – il governo prevede infatti la registrazione di 100 milioni di lavoratori migranti entro il 2020), e investendo nelle tecnologie agricole per renderle ancora più efficienti e produttive.

L'elaborazione di un macro-piano,definito di volta in volta sulla base del contesto specifico di operatività, che possa guidare verso un utilizzo efficace e fruttuoso delle risorse e del terreno disponibili. Si dovrà quindi prediligere una struttura urbana ad alta densità, orientata verso il mix funzionale. Piccole, medie e grandi città, pur nella necessità dell'essere ognuna autosufficiente,saranno sempre più interconnesse tra loro, sulla base del modello del *city cluster* che viene riproposto anche in questo Piano.

La partecipazione italiana al processo di urbanizzazione si distingue con il progetto di Tianjin nel quale si «sono applicati i principi dell'architettura italiana attraverso l'indagine del contesto, la continuità della storia, delle tradizioni, del paesaggio adottandola migliore soluzione ai problemi emersi in corso d'opera.

Il modello abitativo che si propone ora è quello del sistema a *cohousing*, impreziosito dall'applicazione di misure sostenibili per la produzione di energia elettrica attraverso il fotovoltaico, il riscaldamento delle abitazioni attraverso la geotermia o il riutilizzo delle acque meteorologiche per l'irrigazione del verde o per gli scarichi dei WC».

Un altro intervento riguarda la nuova città della scienza di Luoyang, che«si inserisce in un contesto più generale di costruzione di una “new town” con una visione nel futuro di un sistema intelligente veramente integrato, dalla “*smart governance*” agli “*smart service*” per i cittadini»¹.

¹Il testo è tratto da una relazione dell'Ambasciata Italiana della Repubblica Popolare Cinese dal titolo *Pacchetto per la collaborazione sino-italiana nel settore dell'urbanizzazione in Cina*, 7 giugno 2014.

9. Metodo di analisi del disegno insediativo

Lo studio si basa sia su una fonte meramente descrittiva, proveniente dalla letteratura che tratta la materia, sia su dati (statistici) dettagliati forniti con rigore dalle agenzie internazionali.

L'obiettivo non è quello di trovare delle leggi generali del fenomeno attraverso la formulazione di modelli matematici ma di mettere in luce la realtà che oggi interessa un numero sempre crescente di Paesi diversi. È proprio attraverso l'analisi di alcuni casi studio che si vogliono mettere a confronto i contesti, gli aspetti culturali e socioeconomici specifici per ognuno di essi, per mettere in evidenza le invarianze e i mutamenti più significativi nel tempo a livello di comportamenti, per arrivare alle ricadute che queste realtà hanno in termini urbanistici.

I casi studio scelti vogliono portare alla luce realtà diverse che risultano tali già per il solo fatto di trovarsi in contesti territoriali differenti:

- America Latina - Brasile - Minas Gerais - Belo Horizonte

Argentina - Villa 31

- America centrale - Messico - Ciudad Nezahualcóyotl
- Africa - Kenya - Nairobi - *slum* di Kibera
- Asia - India - Mumbai - *slum* di Dharavi e Shivaji Nagar
- Asia - Cina - Shanghai

Il confronto tra le tipologie insediative mette in evidenza la mancanza di un disegno organico e tecnicamente funzionale dell'insediamento, in quanto la costruzione per stratificazioni in momenti successivi, salvo in casi particolari, porta ad "occupare" tutti gli spazi disponibili senza regolamentazione delle distanze, delle altezze, del respiro stradale e della salvaguardia dell'ambiente.

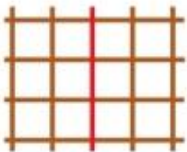

La modellistica, sotto questo aspetto, è ricca di esempi ma non sempre risponde ai casi in cui l'eterogeneità degli habitat socio-economici possono complicare un'azione della visione su cui lavorare.

In generale va detto che il rapporto territoriale tra le aree occupate dagli *slum* comunque ubicate e le parti della città formale limitrofe è prevalentemente inconsistente in quanto è assolutamente netto il

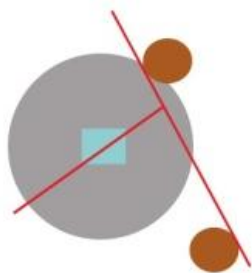
divario tra i caratteri che esprime l'insediamento informale rispetto a quelli che si distinguono nelle parti della città confinante.

Ci sono delle eccezioni che riguardano i complessi *slum* in corso di riconoscimento formale e di bonifica edilizia che si trovano ubicati “dentro” la maglia rappresentata nei piani urbanistici. Anche in questi casi tuttavia il “distacco” tra i diversi habitat rimane piuttosto netto. In ogni caso diventa condizionante il fattore sociale ed economico e la disponibilità all'integrazione funzionale dello *slum* nell'economia della città tanto da diversificare i comportamenti e le politiche urbanistiche che vengono adottati in America Latina, in Africa e in Asia.

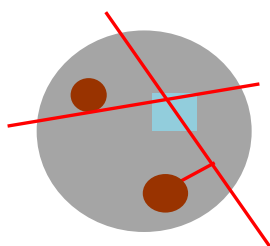
Nelle schede che seguono sono rappresentate le tipologie insediative con riferimento alla città pianificata.

Tipologia caratterizzata dalla morfologia del sito e dal tessuto infrastrutturale		
	<p>1. <i>Slum</i> in terreni pianeggianti di forma geometrica regolare a griglia che riprende l'antico schema dell'accampamento romano (<i>castrum</i>). Il tessuto è costituito da strade ortogonali che separano gli isolati all'interno dei quali si sviluppano gli <i>slum</i>.</p> <p>Questa tipologia si trova prevalentemente nei terreni pianeggianti.</p>	<p>Ciudad Nezahauòlcòyotl, Città del Messico (Messico)</p> <p>Shivaji Nagar, Mumbai (India)</p>
	<p>2. <i>Slum</i> in terreni pianeggianti degradati di forma irregolare a macchia (esempio Dharavi, India).</p>	<p>Dharavi, Mumbai (India)</p> <p>Kibera (Nairobi. Kenya)</p> <p>Belo Horizonte (Brasile)</p> <p>Villa 31 (Argentina)</p>

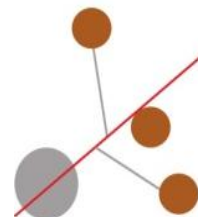
Tipologia delle connessioni tra *slum* e città



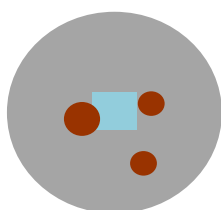
Slum periferici marginali rispetto al centro urbano a ridosso di un'infrastruttura viaria, o ferroviaria, di collegamento al nucleo finanziario e produttivo della città.



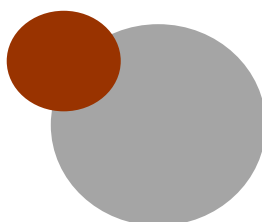
Slum dentro la città: si trovano nei vuoti degradati del tessuto urbanizzato oppure come periferie inglobate con l'espansione della città. Possono trovarsi anche in aree di risulta vicine alle reti ferroviarie, agli aeroporti e ai nodi autostradali. Possono essere informali oppure con progetti di bonifica, pubblici o privati, propedeutici alla formalizzazione urbanistica e amministrativa delle unità ristrutturate.



Slum satellitari nell'area vasta: si trovano lontano dalla città e ridosso delle strade principali o secondarie di collegamento con la città.



Gentrification: aree di povertà, tipiche delle periferie dei centri urbani caratterizzate dal ciclo economico: degrado – riqualificazione che corrisponde alla mutazione di abitanti da immigrati benestanti.



Slum parzialmente inseriti nel perimetro urbano con progetti interattivi funzionali e socio-economici.

Legenda

- *Slum*
- Centro urbano
- Centro finanziario
- Strada

10. Schede dell'America Latina

Brasile

Scheda Belo Horizonte

Le *favela* (o *villas*) presenti a Belo Horizonte (Minas Gerais) si caratterizzano per essere numerose e localizzate all'interno del tessuto urbano. L'*Aglomerado da serra (favela)* include: *Vila Santana do Cafezal* (Figura 5), *Vila Marçola* (Figura 6), *Vila Nossa Senhora da Aparecida* (Figura 7), *Vila Nossa Senhora da Conceição* (Figura 8), *Vila Nossa Senhora de Fátima* (Figura 9) e *Novo São Lucas* (Figura 10), che insieme costituiscono il più grande gruppo di *favela* situate nella zona Centro Sud della città.

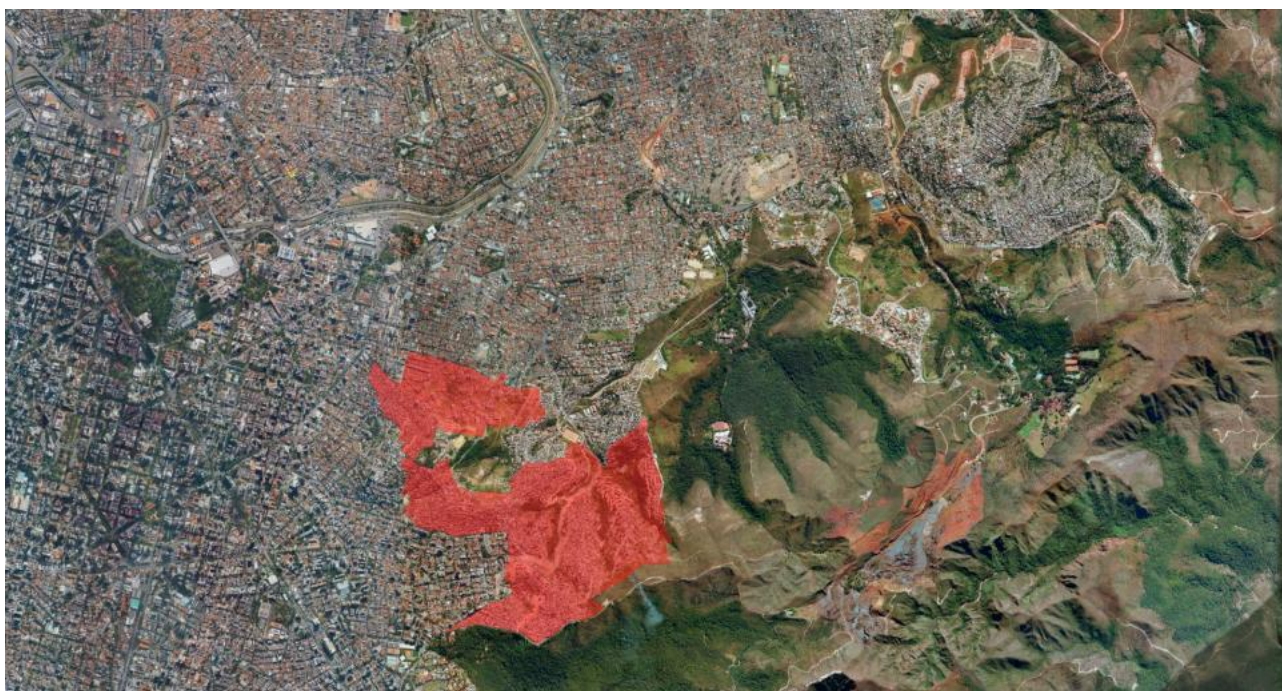


Figura 4. *Favela* Agglomerado da serra (Belo Horizonte, Brasile)



Figura 5. Vila Santana do Cafezal (Belo Horizonte, Brasile).

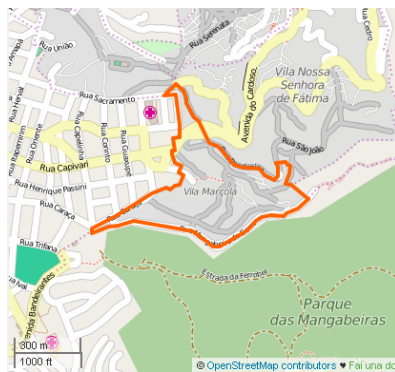


Figura 6. Vila Marçola (Belo Horizonte, Brasile)



Figura 7. Vila Nossa Senhora da Aparecida (Belo Horizonte, Brasile).

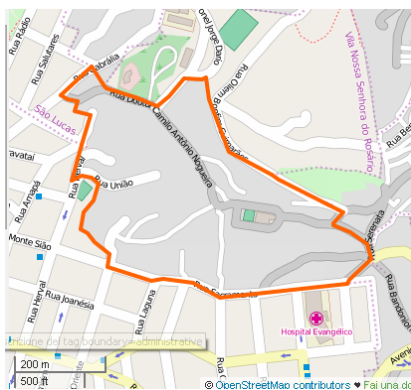


Figura 8. Vila Nossa Senhora da Conceição (Belo Horizonte, Brasile)

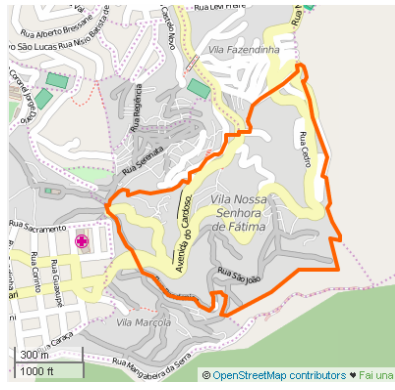


Figura 9. Vila Nossa Senhora de Fátima (Belo Horizonte, Brasile)



Figura 10. Novo São Lucas (Belo Horizonte, Brasile)

Dati generali

Aglomerado da serra

superficie: 151 ha

Numero di abitanti complessivo: 46.000 abitanti⁷⁰

- Vila Santana do Cafezal: 4.078
- Vila Marçola: 6.556
- Vila Nossa Senhora Aparecida: 4.341
- Vila Nossa Senhora da Conceição: 6.218
- Vila Nossa Senhora de Fátima 9.640
- Novo São Lucas 2.903

Densità: 304 ab/ha

⁷⁰ Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Disponibile al link: <http://www.bndes.gov.br/>

Dati Belo Horizonte

Area: 33140,1ha

Numero di abitanti Belo Horizonte: 2.491.109⁷¹

Densità media: 74,10 ab/ha

Ubicazione

dell'insediamento:

- **dentro la città** ☒
(centro storico o
altra zona)
- **periferia urbana** ☐
- **periferia rurale** ☐

Viabilità di connessione urbana:

- strade attrezzate di penetrazione al centro ☒
- strade di arroccamento a maglia ☐
- ferroviaria ☐

Viabilità dell'insediamento:

- maglia con percorsi veicolari ☒
- pedonali con fruizione sociale ☐

Morfologia del sito

- pianura ☐
- collina ☒
- fluviali o di golena ☐
- aree marginali degradate ☐

Stato giuridico dei terreni occupati

- pubblico ☒
- privato ☐

Tipologia abitativa

- baracche costruite con materiale precario (lamiera; plastica; fango); ☐
- baracche costruite con materiali di edilizia corrente (mattoni; blocchetti; cemento) e materiali precari; ☒
- piccoli edifici in muratura con vani unicellulari affiancati o giustapposti per abitazioni e per attività produttive individuali; ☐
- edifici "popolari" a più piani per abitazioni condominiali. ☒

⁷¹IBGE. *Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS*. (URL consultato maggio 2015)

Servizi	○ civili	<input checked="" type="checkbox"/>
	○ culto	<input type="checkbox"/>
Inquadramento urbanistico	○ integrazione e/o interazioni con il <i>masterplan</i> della città	<input checked="" type="checkbox"/>
	○ insediamento abusivo in corso di formalizzazione per progetti	<input type="checkbox"/>
	○ insediamento non formalizzato	<input type="checkbox"/>

Interventi e/o progetti **Plano Globale Especifico (PGE)**

- «La più importante iniziativa nell'ambito della *Municipal Housing Policy*, approvata nel 1994, è stata la *Structural Intervention* per gli insediamenti informali (*shanty town*). Includeva la legalizzazione della proprietà terriera, il miglioramento delle infrastrutture e gli interventi di edilizia residenziale, finalizzati anche ad incentivare nuovi insediamenti. Successivamente, nel 1996, il Piano Urbanistico, con la sua normativa di riferimento, includeva le aree degli insediamenti informali – indicate come *Special Social Interest Zones (SSIZ)*»⁷².
- **Programa VILA VIVA** - Agglomerato da Serra (2005 – 2010) ha come principale obiettivo del *Programma Vila Viva* è promuovere l'integrazione sociale. I primi lavori sono stati avviati nel 2005 secondo le indicazioni del Piano Globale Specifico (dal portoghese *Plano Globale Especifico*, PGE). Esso si svolge in tre fasi: 1) la raccolta dei dati, 2) la preparazione di una diagnosi integrata dei principali problemi della zona in esame e 3) l'impostazione delle priorità e delle azioni locali necessarie. Il programma include opere di risanamento, rimozione delle famiglie, la costruzione di unità abitative, eliminare le aree a rischio, ristrutturazione del sistema stradale, urbanizzazione delle strade, i parchi e la distribuzione di attrezzature per lo sport e il tempo libero. «Prevedeva la realizzazione di 6894 appartamenti (Figura 11) per il reinsediamento delle famiglie. Offriva anche la possibilità di ricevere un contributo per il miglioramento dell'abitazione. Include anche azioni di promozione sociale e di sviluppo della comunità, e la creazione di alternative per generare occupazione e reddito»⁷³.

⁷²Disponibile al link: http://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/Belo%20Horizonte_2010_en_final.pdf

⁷³ Prefeitura Belo Horizonte, 2015.



Figura 11. Programa VILA VIVA per l'Aglomerado da Serra (Belo Horizonte, Brasile)



Figura 12. Dettaglio del progetto promosso dal Programa VILA VIVA per l'Aglomerado da Serra (Belo Horizonte, Brasile)

Argentina

Scheda Villa 31 (Buenos Aires)

Villa 31 è una *favela* (o *villa miseria* come vengono chiamate in Argentina) sorta nel 1932 con il nome di *Villa Desocupación*, quando immigrati europei si stabilirono con strutture insediative precarie in prossimità del porto di Buenos Aires. Successivamente queste aree vennero occupate da immigrati provenienti dal nord dell'Argentina espandendo la precarietà dell'insediamento presistente. Situata nel quartiere Retiro, occupa una posizione strategica in quanto prossima al principale nodo dei trasporti di Buenos Aires e, anche, ad una delle zone più ricche della città, il quartiere Recoleta.



Figura 13. Villa 31 (Buenos Aires, Argentina)



Figura 14. Villa 31 (Buenos Aires, Argentina)

Dati generali

Superficie: 16 ha

Numero di abitanti: 40.000 abitanti⁷⁴

Densità: 2500ab/ha

Buenos Aires

Superficie: 20330 ha

Numero di abitanti: 2.890.151 (2010)⁷⁵

Densità: 142,16ab/kmq

Ubicazione

dell'insediamento:

- **dentro la città** ☒

(centro storico o

altra zona)

- **periferia urbana** ☐

- **periferia rurale** ☐

Viabilità di connessione urbana:

- strade attrezzate di penetrazione al centro ☐
- strade di arroccamento a maglia ☐
- ferroviaria ☒

Viabilità dell'insediamento:

- maglia con percorsi veicolari
- pedonali con fruizione sociale ☐

⁷⁴ Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Social. Disponibile al link: <http://www.bndes.gov.br/>

⁷⁵ Fonte: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010. Disponibile al link: http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P1-P_Caba.pdf



Figura 15. Villa 31 (Buenos Aires, Argentina). Analisi della viabilità

Morfologia del sito

- pianura ☒
- collina ☐
- fluviali o di golena ☐
- aree marginali degradate ☐

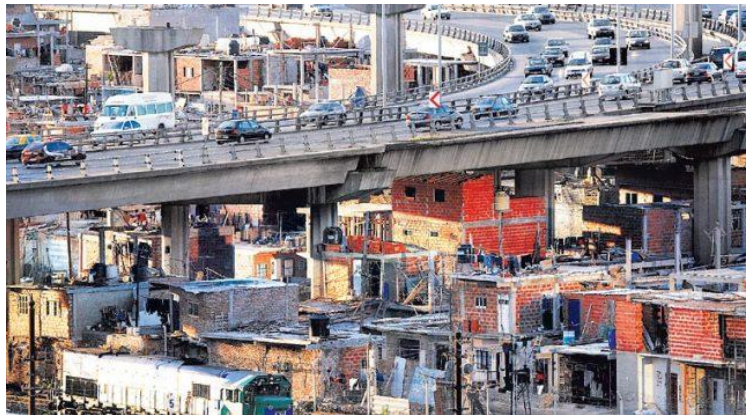
Stato giuridico dei terreni occupati

- pubblico ☒
- privato ☐

Tipologia abitativa

- baracche costruite con materiale precario (lamiera; plastica); ☐
- baracche costruite con materiali di edilizia corrente (mattoni; blocchetti; cemento) e materiali precari; ☒
- piccoli edifici in muratura con vani unicellulari affiancati o giustapposti per abitazioni e per attività produttive individuali; ☐
- edifici "popolari" a più piani per abitazioni condominiali. ☐

Figura 16. Scorcio della *favela* Villa 31



Servizi

- civili ☒
- culto ☐

Inquadramento urbanistico

- integrazione e/o interazioni con il *masterplan* della città ☒
- insediamento abusivo in corso di formalizzazione per progetti ☐
- insediamento non formalizzato ☐

Interventi e/o progetti

Gli interessi da parte del Governo riguardo alle *villa* presenti nella città non sono mai stati evidenti fino al 1996 quando la città di Buenos Aires acquisì l'autonomia⁷⁶. La Legge n.148 promulgata nel 1998, dichiarava che «la priorità delle problematiche sociali e infrastrutturali nelle *villa* di Buenos Aires era la formazione di un comitato per il coordinamento della partecipazione della popolazione nei processi di *slum upgrading*»⁷⁷. Inoltre «proponeva la creazione di un programma di urbanizzazione basato sugli standard»⁷⁸. Nel 2002, l'architetto Javier Fernandez Castro iniziò a lavorare su un nuovo piano di urbanizzazione per Villa 31, e nel 2005 questo progetto venne incluso nella Delibera n.273 per poi essere approvato attraverso la Legge n.3343 che sanciva l'urbanizzazione di Villa 31 attraverso un modello di gestione partecipativa.

⁷⁶ Castro, Javier F., Daniela Trajtengartz, and Martin Epstein. Barrio 31 Carlos Mugica: Posibilidades Y Límites Del Proyecto Urbano En Contextos De Pobreza. Buenos Aires: Instituto De La Espacialidad Humana, 2010, (traduzione propria), p. 43.

⁷⁷ Sehtman, 2009, (traduzione propria), p. 85.

⁷⁸ Ley 148 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires," 1998 (traduzione propria).

10.1 Scheda del Messico

Scheda Ciudad Nezahualcoyotl

Nezahualcoyotl, è nato negli anni '60 come insediamento informale, con totale assenza di servizi di base, come l'acqua potabile, l'elettricità e le fognature, in terreni emersi successivamente al prosciugamento del lago di Texcoco che il Governo affidò a privati. È uno dei più grandi *slum* messicani e Distretto Federale che fa parte dell'Area Metropolitana di Città del Messico. Si trova nella periferia urbana, a Est del centro di Città del Messico, a ridosso della linea ferroviaria (a Nord e a Sud). Ha una forma più o meno rettangolare caratterizzata da una griglia viaria regolare (strade tra loro parallele e perpendicolari). La strada principale che lo attraversa a Nord è *Avenida Bordo de Xochiaca* ed è diretta verso Sud.



Figura 17. Inquadramento territoriale del Messico

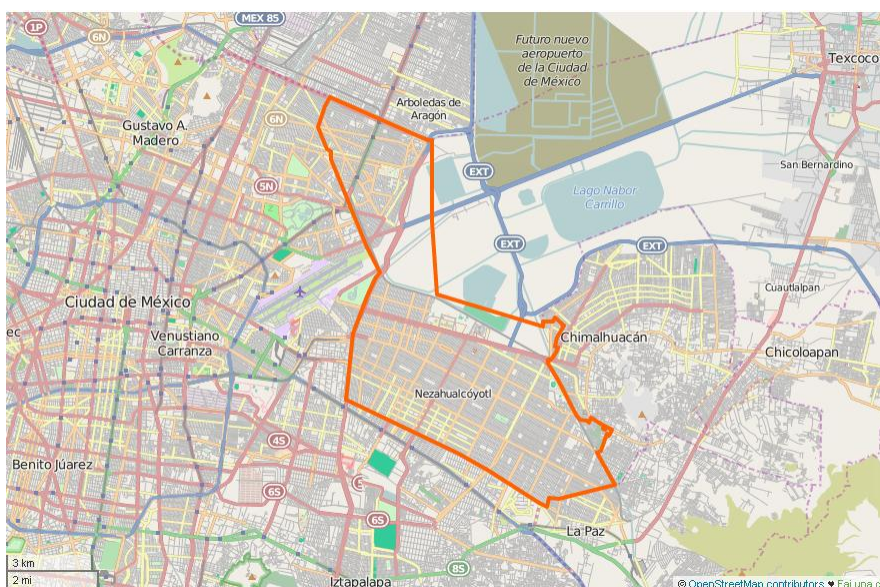
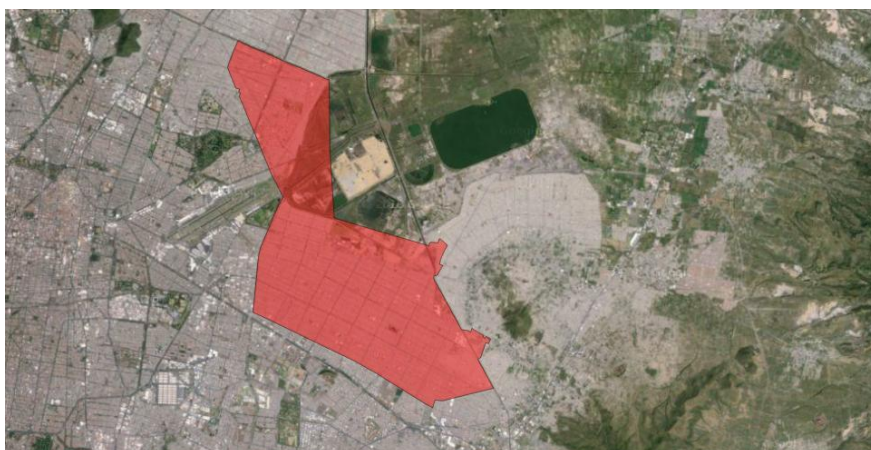


Figura 18. Inquadramento territoriale di Ciudad Nezahualcoyotl (Messico)

Figura 19. Inquadramento territoriale dell'insediamento di Ciudad Nezahualcoyotl (Messico)



Dati generali

superficie: 6.344 ha

numero di abitanti: 1.110.565 (nel 2010)

densità: Densità:175,05ab/ha

Città del Messico

superficie: 148.500 ha

numero di abitanti: 8.851.080⁷⁹ (nel 2010)

densità: 59,60 ab/ha

Ubicazione

dell'insediamento:

- **dentro la città**

(centro storico o altra
zona) ☐

- **periferia urbana**



- **periferia rurale**



Viabilità di connessione urbana:

○ strade attrezzate di penetrazione al centro ☐

○ strade di arroccamento a maglia ☐

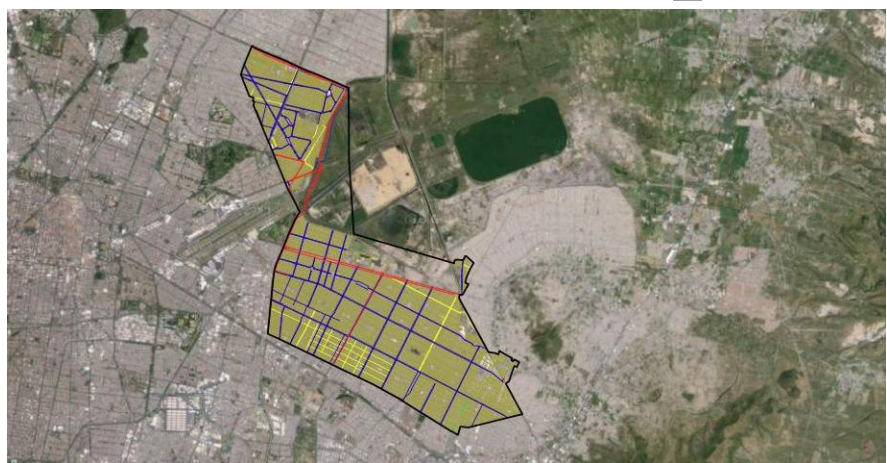
○ ferroviaria ☒

Viabilità dell'insediamento:

○ maglia con percorsi veicolari ☒

○ pedonali con fruizione sociale ☐

Figura 20 Ciudad Nezahualcoyotl
(Messico). Analisi della viabilità.



Legenda⁸⁰

Highway

primary

secondary

tertiary

living_street

residential

unclassified



⁷⁹ Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) 2010,Ufficio del censimento degli Stati Uniti d'America,Organizzazione delle Nazioni Unite. Disponibile al link: <http://www.inegi.org.mx/>

⁸⁰ Si utilizza la nomenclatura inglese di OpenStreetMaps.

Morfologia del sito	○ pianura	<input checked="" type="checkbox"/>
	○ collina	<input type="checkbox"/>
	○ fluviali o di golena	<input type="checkbox"/>
	○ aree marginali degradate	<input type="checkbox"/>
Stato giuridico dei terreni occupati	○ pubblico	<input type="checkbox"/>
	○ privato	<input checked="" type="checkbox"/>
Tipologia abitativa	○ baracche costruite con materiale precario (lamiera; plastica);	<input type="checkbox"/>
	○ baracche costruite con materiali di edilizia corrente (mattoni; blocchetti; cemento) e materiali precari;	<input type="checkbox"/>
	○ piccoli edifici in muratura con vani unicellulari affiancati o giustapposti per abitazioni e per attività produttive individuali;	<input checked="" type="checkbox"/>
	○ edifici "popolari" a più piani per abitazioni condominiali.	<input type="checkbox"/>
Servizi	○ civili	<input checked="" type="checkbox"/>
	○ culto	<input type="checkbox"/>
Inquadramento urbanistico	○ integrazione e/o interazioni con il <i>masterplan</i> della città	<input checked="" type="checkbox"/>
	○ insediamento abusivo in corso di formalizzazione per progetti	<input type="checkbox"/>
	○ insediamento non formalizzato	<input type="checkbox"/>

Interventi e/o progetti

Dopo un lungo processo *Ciudad Nezahualcoyotl* è ormai parte integrante della città, sia grazie di ad un'organizzazione dei residenti, e in qualche frangente, al supporto del Governo che ha consentito la connessione tra le abitazioni e i servizi.

10.2 Scheda dell'Africa

Kenya

Scheda Kibera

Kibera è uno dei più grandi *slum* africani ed è costituito da 13 villaggi (Immagine 21). Si trova nella periferia urbana, a circa 5 km a Sud – Ovest del centro di Nairobi, a ridosso della linea ferroviaria Laini Saba Railway Halt (a Nord) che si interseca con la Kibera Access Road, unica strada veicolare di accesso e di attraversamento dello *slum*. A Sud invece passa l'autostrada *Southern bypass*. A Sud lo *slum* è delimitato dal Motoine River che confluisce alla diga di Nairobi, al confine Est di Kibera. La viabilità interna è prevalentemente pedonale.



Figura 21. I 13 villaggi che compongono lo *slum* di Kibera (Kenya, Africa)

Dati generali

superficie: 256 ha⁸¹

numero di abitanti: 235.000 – 270.000⁸² (3.000 abitanti nel 1960)⁸³

densità: 95.120 ab/kmq

numero di abitanti capoluogo di riferimento; 3.000.000 Nairobi

densità media: 31 ab/ha

⁸¹ S. Marras, *Strumenti per una conoscenza olistica e condivisibile. L'esperienza del Map Kibera Project*, TERRITORIO, 2012, pp. 110-114.

⁸² S. Marras, op.cit., 2012, pp. 110-114.

⁸³ Un Habitat, *Nairobi urban sector profile*, Nairobi, 2006.

Ubicazione dell'insediamento:	Viabilità di connessione urbana:	
<ul style="list-style-type: none"> • dentro la città <input type="checkbox"/> (centro storico o altra zona) • periferia urbana <input checked="" type="checkbox"/> • periferia rurale <input type="checkbox"/> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ strade attrezzate di penetrazione al centro <input checked="" type="checkbox"/> ○ strade di arroccamento a maglia <input type="checkbox"/> ○ ferroviaria <input checked="" type="checkbox"/> 	
	Viabilità dell'insediamento:	
	<ul style="list-style-type: none"> ○ maglia con percorsi veicolari <input type="checkbox"/> ○ pedonali con fruizione sociale <input checked="" type="checkbox"/> 	
Morfologia del sito	<ul style="list-style-type: none"> ○ pianura <input checked="" type="checkbox"/> ○ collina <input type="checkbox"/> ○ fluviali o di golena <input type="checkbox"/> ○ aree marginali degradate <input type="checkbox"/> 	
Stato giuridico dei terreni occupati	<ul style="list-style-type: none"> ○ pubblico <input type="checkbox"/> ○ privato <input type="checkbox"/> 	
Tipologia abitativa	<ul style="list-style-type: none"> ○ baracche costruite con materiale precario (lamiera; plastica; fango); <input checked="" type="checkbox"/> ○ baracche costruite con materiali di edilizia corrente (mattoni; blocchetti; cemento) e materiali precari; <input type="checkbox"/> ○ piccoli edifici in muratura con vani unicellulari affiancati o giustapposti per abitazioni e per attività produttive individuali; <input type="checkbox"/> ○ edifici "popolari" a più piani per abitazioni condominiali. <input checked="" type="checkbox"/> 	
Servizi	<ul style="list-style-type: none"> ○ civili <input type="checkbox"/> ○ culto <input checked="" type="checkbox"/> <p>Sono rappresentate diverse religioni con attività integrate.</p>	
Inquadramento urbanistico	<ul style="list-style-type: none"> ○ integrazione e/o interazioni con il <i>masterplan</i> della città <input type="checkbox"/> ○ insediamento abusivo in corso di formalizzazione per progetti <input type="checkbox"/> ○ insediamento non formalizzato <input checked="" type="checkbox"/> 	

Interventi e/o progetti

Map Kibera Project (2008)⁸⁴ che ha permesso di mappare le strutture, le infrastrutture e la popolazione di Kianda, uno dei 13 villaggi che compongono lo *slum* di Kibera. Considerando che la tipologia, la dimensione e la distribuzione degli edifici osservati in Kianda sono gli stessi in tutto lo *slum*, è possibile fare un'ipotesi sul numero totale di abitanti di Kibera.

Kenya Slum Upgrading Project (KENSUP)⁸⁵ è un programma nazionale a lungo termine (2005-2025) che pone l'attenzione sull'edilizia abitativa e su diversi problemi in generale. Tra i progetti ci sono:

- **Soweto East Housing Project** (2009), che prevede il trasferimento di circa 5000 abitanti di Kibera nell'insediamento di Soweto East. I palazzi a cinque piani ospitano 1800 famiglie.



Figura 22. Soweto East Housing Project a Kibera (Kenya, Africa)

- **Kibera Water and Sanitation Project (K-WATSAN)**

Kenya Informal Settlement Improvement Program (KISIP) è un programma a breve termine (2011 - 2016) interessa 15 comuni e si concentra sulle infrastrutture e il possesso delle aree occupate.

⁸⁴ <http://mapkiberaproject.yolasite.com/>

⁸⁵ UN-HABITAT, *UN-HABITAT and the Kenya Slum Upgrading Programme Strategy Document*, 2008.

PARTE II – Sperimentazione diretta negli *slum* di Mumbai

Introduzione

Questa seconda parte della tesi viene sviluppata attraverso un'indagine diretta focalizzando alcuni *slum* della città di Mumbai, in particolare gli insediamenti *slum*⁸⁶ di Dharavi e Shivaji Nagar, che, come abbiamo visto nella prima parte del lavoro, sono l'esempio più rappresentativo del fenomeno⁸⁷.



Figura 23. Un bambino di Dharavi (Settembre 2015)

Oggi gli *slum* rappresentano una parte integrante della città di Mumbai; ma la prima volta che vennero forniti dati sui quartieri poveri in India fu con il censimento del 2001, quando la più grande percentuale di popolazione *slum* venne registrata nello Stato del Maharashtra. Cercare di capire quale potrà essere il futuro delle aree *slum* è un compito difficile. Varie forme e dimensioni le caratterizzano rappresentando un agglomerato di persone con l'insorgere di problemi che, generalmente, le aree densamente popolate possiedono. Economisti, antropologi, ingegneri e architetti sono sempre più concentrati sulla tematica degli *slum* tanto che spesso essi diventano oggetto di competizioni internazionali, come quella che ha recentemente interessato Dharavi, vinta da Ganti + Associates (GA)

⁸⁶ Esistono diverse definizioni di *slum*. UNHABITAT definisce gli *slum* come «insediamenti contigui, dove gli abitanti sono caratterizzati come aventi inadeguati alloggi e servizi di base. Una baraccopoli spesso non viene riconosciuta e affrontata dalle autorità pubbliche come parte integrante o pari della città». Un'altra fornita da Office of the Registrar General, Census of India, 2011 è: «uno *slum*, ai fini del censimento, è definito come una zona residenziale dove le abitazioni non sono idonee per ragioni di degrado, sovraffollamento, tecniche costruttive non adeguate per tali edifici, e sono caratterizzati da una mancata sistemazione della strada, della ventilazione, degli impianti di luce e che possono essere pericolosi per la sicurezza e la salute».

⁸⁷ Quello degli *slum* è uno dei temi più caldi che l'urbanistica sta affrontando. Infatti, secondo le previsioni nel 2050 la popolazione urbana mondiale raddoppierà e di questa gran parte dovrà vivere in strutture precarie e informali, sotto il profilo urbanistico, sottoforma di *slum*.

Design⁸⁸. L'idea consiste nella realizzazione di un grattacielo alto 100 metri con alloggi temporanei per gli abitanti dello *slum* in attesa, per questi, di una soluzione definitiva.

Dharavi, considerato il più grande e popolato *slum* in Asia, è ora un'area sotto tutela della *Special Planning Authority* (SPA), come risulta anche nel recente *Existing Land Use map (Development Plan 2014-2034)*, ed è oggetto di numerose proposte, come il Dharavi Sports Complex (Immagine).

Certamente Dharavi è il più famoso, ma non l'unica area comunemente definita *slum* a Mumbai.



Figura 24. Dharavi Sports Complex (Mumbai, India)

Il lavoro è stato svolto con la collaborazione e i suggerimenti dal gruppo di ricerca e di progettazione URBZ/*Institute of Urbanology*⁸⁹, che contribuisce al dibattito sullo sviluppo urbano impegnandosi con la comunità locale, per la realizzazione di progetti e nuove strategie, la cui sede è a Mumbai. Con il logo "*urbanology*⁹⁰" del loro studio professionale si prefiggono di facilitare la comprensione dei processi evolutivi e di crescita degli *slum* con l'approfondimento delle pratiche quotidiane che caratterizzano ogni luogo con l'azione diretta degli abitanti.

Perciò, per rappresentare in modo sintetico il quadro di riferimento di questa ricerca, è importante citare un documento nel quale si legge: «l'attuale dibattito è incentrato sul capire se questi habitat, che sono motori di speranza, di crescita e di sviluppo (come affermano Stewart Brand, Edward Glaeser, e, in misura minore, Robert Neuwirth) diventeranno unicamente i luoghi in cui l'imprenditorialità approfitterà della disperazione delle persone che fuggono dai luoghi di origine (un punto affrontato in

⁸⁸ Disponibile al link: <http://www.arch2o.com/shipping-containers-housing-solution-dharavi-slum-anti/>

⁸⁹ URBZ/*Institute of Urbanology* è stata fondata da Matias Echanove, studi in *economics & government* alla London School of Economics, pianificazione urbana alla Columbia University (New York) e *urban information systems* all'Università di Tokyo, e Rahul Srivastava, studi in *social and urban anthropology* a Mumbai, Delhi e Cambridge (UK).

⁹⁰ Con il termine *urbanology* intendono «l'arte e la scienza di impegnarsi con le iniziative locali, attraverso la partecipazione degli utenti finali». M. Echanove, R. Srivastava, *The slum outside: Elusive Dharavi*, Strelka Press, 2014, p.2.

varie da Mike Davis, George Packer e Daniel Brook). E a Dharavi, questo dibattito è più importante perché il *Dharavi Redevelopment Project*⁹¹ propone di scambiare diritti di residenza con appartamenti nei grattacieli realizzati dentro o ai margini delle baraccopoli sulle aree “liberate” con demolizione delle baracche. Questa, da una parte, potrebbe apparire come una scelta giusta perché permetterebbe di accogliere oltre un milione di abitanti in arrivo a Mumbai; sotto un altro profilo potrebbe essere percepita come una manovra spregiudicata dell’amministrazione pubblica per mettere a disposizione degli imprenditori privati le aree occupate dalle baracche per realizzare nuovi edifici da mettere nel mercato immobiliare senza tener conto dei risvolti negativi sugli habitat dello *slum*»⁹².

⁹¹ *Dharavi Redevelopment Project* è un progetto proposto dalla *Redevelopment Authority Dharavi* (DRA).

⁹² G. Lindsay, *The “Urbanologists” Who Want You to Think About Steve Jobs’ Garage Next Time You Say the Word “Slum”*, traduzione propria, 2015. Disponibile al link: <http://nextcity.org/daily/entry/urbz-dharavi-slum-redevelopment>.

11. Riferimenti storici e giuridici dell'inurbamento

Il processo storico dell'inurbamento in India costituisce un fattore significativo per conoscere e valutare come si presenta attualmente il fenomeno e per interpretare le prospettive della politica urbanistica che la *governance* ai diversi livelli, regionale e di area vasta, si prefigge di guidare.

Nel territorio di Mumbai è possibile individuare due principali istituzioni che sono coinvolte nel processo di pianificazione:

- Il Governo Centrale dell'India (dall'inglese *Central Government of India*) che è direttamente coinvolto nella pianificazione delle aree di interesse nazionale

INDIAN CENTRAL GOVERNMENT					
Urban Development	Housing	Inward investment	Health	Environment	Transport

MAHARASHTRA STATE GOVERNMENT						
Urban Development	Housing	Education	Health	Environment	Transport	Police
Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA)	City and Industrial Development Corporation of Maharashtra (CIDCO) ⁹³ Mumbai Housing and Area Development Authority (MHADA); Slum Rehabilitation Authority (SRA)	Higher and Technical Education	Public Health, Medical Education and Drugs	Environment, Revenue and Forests; State Pollution Control Board	State Road Development Corporation (MSRDC); Road Transport BEST	Police Department

⁹³ La CIDCO è un'organizzazione creata nel 1970 (*Indian Companies Act* del 1956) che si occupa di alcuni aspetti della Pianificazione urbanistica della città di Mumbai: ridurre la congestione legata al traffico, fornire spazi pubblici, abitazioni e siti industriali al di fuori della città. Disponibile al link: http://www.cidco.maharashtra.gov.in/Home_Marathi1.aspx

In questo quadro è significativo riportare la successione degli strumenti giuridici di pianificazione che anche se apparentemente possono risultare datati, sono tutti strettamente connessi nel lungo percorso temporale per concretizzare, attraverso i piani, l'evoluzione della domanda insediativa.

1894	The Land Acquisition Act
1957 - 1964	<i>The First Masterplan for Greater Bombay</i>
1964 - 1981	Il primo <i>Development Plan for Greater Bombay</i>
1965	Urban Land Policy Committee
1966	<i>Maharashtra Regional and Town Planning Act</i> Introduce la necessità di coordinare <i>Development Plan</i> e <i>Regional Plan</i> .
1970 - 1991	Il primo <i>Regional Plan</i>
1971	<i>The Maharashtra Slum Areas (Improvement, Clearance and Redevelopment) Act</i>
1975	Venne approvata una Legge per l'istituzione della <i>Bombay Metropolitan Region Development Authority</i> (BMRDA)
1976	Urban Land (Ceiling & Regulation) Act
1977	Venne istituita la <i>Maharashtra Housing and Area Development Authority</i> (MHADA)
1978 - 1983	Draft Sixth Five Year Plan
1980 - 1985	Sixth Five Year Plan
1981 - 2001	Il secondo <i>Development Plan for Greater Bombay</i> L'approvazione completa avvenne solo nel 1993 e la validità venne estesa fino al 2013.
1983	Task Force on Housing and Urban Development
1985	Bombay Urban Development Project
1985 - 1986	<i>Slum Upgradation Programme</i>
1986	<i>Rent Control Reforms</i>
1987	Prime Ministers Grant Project
1988	National Housing Policy
1988	Global Strategy for Shelter to the year 2000
1989	National Housing Bank
1991	Redevelopment of Slums
1996	<i>Slum Rehabilitation Scheme</i> Divenne l'autorità responsabile del miglioramento delle condizioni di vita degli abitanti degli <i>slum</i> di Mumbai.

1996 - 2011	<i>Regional Plan</i> Modificò il <i>Rental Control Act</i> per promuovere il rinnovo urbano; la nuova zonizzazione teneva conto delle aree di espansione (come <i>Bandra Kurla Complex</i> e <i>Nariman Point</i>)
2004	<i>Dharavi Development Plan</i>
2005	Basic Services to the Urban Poor
2014 - 2034	Il terzo <i>Development Plan for Greater Bombay</i>

In particolare, poiché l'argomento *slum* e le implicazioni del tessuto edilizio dei diversi contesti e importante tener conto anche del *National Building Code of India* di cui si riportano stralci nel *BOX 14* e che costituisce la cornice di riferimento che per le parti di riferimento.

Box 10 - National Building Code of India

«L'India è un Paese con notevoli differenze da regione a regione. Per questo motivo il *National Building Code of India* si pose l'obiettivo di soddisfare le esigenze dei diversi habitat, sia urbani che rurali, tenendo conto di alcuni fattori, come ad esempio, le condizioni climatiche e ambientali dei luoghi, la predisposizione alle catastrofi naturali, l'utilizzo di materiali ecosostenibili, la riduzione dell'inquinamento, la protezione e il miglioramento dell'ambiente, facendo anche delle considerazioni socio-economiche per la creazione di insediamenti umani sostenibili»⁹⁴.

Il *National Building Code of India* (1970) è uno strumento nazionale che fornisce le linee guida per regolamentare il settore delle costruzioni. «Esso prevede che circa la metà della spesa totale che interessa il mercato immobiliare sia investita nella casa. È, quindi, indispensabile che per un grande investimento nazionale siano assicurati rendimenti ottimali e venga evitato di lasciare complessi incompiuti»⁹⁵.

«Subito dopo il *Third Plan*, la *Planning Commission* decise che l'intera gamma di operazioni riguardanti il settore delle costruzioni, così come gli altri, dovesse essere studiata in anticipo. Per questo studio nominò, nel 1965, un gruppo di esperti e attraverso il *Report on Economies in Construction Costs*, pubblicato nel 1968, evidenziò alcune importanti raccomandazioni. Lo studio rilevò che alcuni dei principali metodi di costruzione erano antiquati; venivano, infatti, a mancare elementi riguardanti la sicurezza; inoltre le norme statutarie e i regolamentari degli enti comunali, che in gran parte regolano l'attività edilizia del Paese, risultarono obsolete in quanto non promuovevano l'uso di nuovi materiali da costruzione e i progressi nella costruzione e nelle tecniche costruttive [...]. Per garantire un maggior controllo vennero istituiti i Comitati d'Azione (*Action Committeens*) affinché effettuassero

⁹⁴*National Building Code of India*, 2005, p. 3.

⁹⁵*National Building Code of India*, 2005, p. V.

un'operazione di controllo, ma anche rivedere e modernizzare i supporti normativi, attraverso azioni specifiche, manuali e assicurarsi che fossero in linea con le previsioni contenute nel *National Building Code of India*.

Il *National Building Code of India* è un singolo documento nel quale, come una rete, le informazioni contenute nei diversi *Indian Standards* sono tessute in un modello di continuità rispetto ai requisiti e i cui i punti, interdipendenti, sono accuratamente analizzati e montati per rendere l'intero documento un volume continuo convincente. La 'pre-pianificazione' ha contribuito notevolmente alle economie di costruzione, in particolare nella realizzazione dei servizi sanitari. Il Codice contiene normative che possono essere immediatamente adottate dai vari dipartimenti, amministrazioni, municipalità e autorità pubbliche. Essa stabilisce una serie di disposizioni minime atte a proteggere la sicurezza pubblica per quanto riguarda la stabilità strutturale, la prevenzione agli incendi e gli aspetti sanitari degli edifici; purché siano soddisfatti i requisiti minimi, la scelta dei materiali e i metodi di progettazione e costruzione sono lasciati all'ingegnosità dei professionisti ingegneri e architetti. Il Codice si occupa anche di aspetti relativi ai regolamenti amministrativi, alle regole per il controllo dello sviluppo e requisiti generali di costruzione; normativa anti incendio; disposizioni relative ai materiali e all'aspetto del disegno tecnico; regole per il progetto delle installazioni elettriche; le luci, l'aria condizionata e ascensori; la ventilazione; l'acustica e la parte idraulica così come, approvvigionamento idrico, gas e servizi igienico-sanitari; misure per garantire la sicurezza dei lavoratori e la messa in sicurezza del cantiere; e regole per l'installazione di insegne e altre strutture di questo tipo. Tra i punti importanti inclusi nel Codice vi è l'«*industrialized systems of building*» e l'«*architectural control*». La velocità con cui vengono realizzate le costruzioni è uno degli aspetti più importanti che devono essere tenuti in considerazione nel sistema costruttivo industrializzato. Oltre all'incremento dell'attività costruttiva, è anche fondamentale che ci sia un qualche *architectural control* nello sviluppare le città affinché si evitassero situazioni come quelle create dalla presenza degli *slum*. Fino alla pubblicazione della versione del *National Building Code of India* nel 1983, il settore delle costruzioni ha subito grande progresso tecnologico. Negli ultimi due decenni, è stata acquisita una notevole esperienza nei settori della pianificazione, della progettazione e della costruzione»⁹⁶. Inoltre, molti passi avanti sono stati fatti a livello tecnico giuridico e tecnico finanziario, oltre all'enorme esperienza maturata nel trattare problematiche legate alle calamità naturali come cicloni e terremoti spesso affrontate dal Paese.

Tenendo in considerazione gli enormi problemi che affliggono il Paese in relazione ai sempre crescenti insediamenti abusivi/persona che vivono nei marciapiedi nelle aree urbane (città di tutte le dimensioni), è indispensabile che tutti gli enti locali urbani, prima o poi, sviluppino schemi per la

⁹⁶*National Building Code of India*, 2005, p. V.

loro riabilitazione. Le risorse, però, sono poche e i problemi enormi. Vi è stata una tendenza da parte di un certo numero di agenzie di sviluppo/enti locali per collegare le norme che riguardano la costruzione all'accessibilità. L'accessibilità è un criterio importante, ma allo stesso tempo un ente pubblico non può ignorare i bisogni minimi di base della famiglia che deve trovare alloggio (ovvero la salute mentale, fisica e sociale dei gruppi emarginati, che è, comunque, collegato con l'alloggio). Gli enti locali dovranno adeguare le loro politiche affinché si integrino con quelle che sono le diversità della società urbana e generare/convogliare le risorse e, soprattutto, adottare un processo di pianificazione.. «Tenendo in considerazione gli enormi problemi che affliggono il Paese in relazione al numero sempre crescente di insediamenti abusivi/persone che vivono nei marciapiedi delle aree urbane, è indispensabile che tutti gli enti locali, che prima o poi si evolvono in schemi per la loro riqualificazione. Le risorse sono scarse e i problemi sono enormi. In generale, le risorse sono scarse e i problemi sono enormi. L'accessibilità è un criterio importante, ma allo stesso tempo un ente pubblico non può ignorare i bisogni minimi di una famiglia (come la salute mentale, fisica e sociale dei gruppi emarginati, che è collegato con il possedere una casa). Gli enti locali dovranno promuovere delle politiche adeguate all'integrazione di queste persone nella società urbana e generare/allocare risorse.

In tal senso il Governo indiano ha anche formulato la *National Slum Policy*. Inoltre, il processo di sviluppo delle città avrebbe bisogno di un approccio dinamico per prendersi cura di rinnovamento urbano e anche delle esigenze di sviluppo nelle zone centrali e dense. Approcci innovativi nella pianificazione e progettazione, anche con modelli di partecipazione di partenariato pubblico-privato sono diventati indispensabili per risolvere le problematiche emergenti [...]»⁹⁷.

⁹⁷*National Building Code of India*, 2005, p. 3.

11.1 Pianificazione urbanistica dello Stato del Maharashtra

Maharashtra Slum Area (Improvement, Clearance & Redevelopment) Act, del 1971

«Gli *slum* e le baracche sono parte integrante di Mumbai con una popolazione che raggiunge il 55%. Sono presenti nella città sin dall'inizio del 20° secolo. Il flusso migratorio è stato talmente smisurato che qualsiasi sforzo per proteggere i terreni privati dall'invasione si è rivelata inutile; così aree sia pubbliche che private sono state occupate dagli *slum*. Man mano che il tentativo di rimozione e di controllo degli *slum* si rivelava inefficace l'approccio umanitario ha suggerito di riconoscere lo *slum* come unica realtà possibile fino alla comparsa del *Maharashtra Slum Area (Improvement, Clearance & Redevelopment) Act*, del 1971.

Il documento, infatti, definiva:

«Le aree *slum* (*Slum areas*) comprendono qualsiasi area dichiarata come tale dall'autorità competente [...];

"*Slumlord*" identifica una persona, che, in modo illegale, si appropria di terreni di proprietà pubblica o privata); attiva contratti d'affitto illegali o rilascia licenze o altre tipologie di accordi non autorizzate dal governo.

Inoltre:

"*Slum Rehabilitation Area*" con questo termine si intendono quelle aree *slum* in fase di riqualificazione, dichiarata come tale ai sensi della normativa;

"*Slum Rehabilitation Authority*" è un'autorità nominata dallo Stato Centrale;

"*Slum Rehabilitation Scheme*" con questo termine si intendono i programmi di riqualificazione all'interno delle "*Slum Rehabilitation Areas*"»⁹⁸.

Entrando nello specifico delle istituzioni sopra elencate:

⁹⁸ Government of Maharashtra Law and Judiciary Department, *The Maharashtra Slum Areas (Improvement, Clearance and Redevelopment) Act 1971*, (traduzione propria), p. 4. Disponibile al link: <https://lj.maharashtra.gov.in/Sitemap/lj/pdf/ljActs/SLUM%20AREAS%20ACT,%201971.pdf>

Slum Rehabilitation Authority

«*Slum Rehabilitation Authority* è un ente pubblico con un Presidente, un Amministratore Delegato e altri quattordici membri, nominati dallo Stato [...]. Le competenze sono:

- esaminare e rivedere in quale situazione vertono attualmente le aree *slum*;
- formulare piani per la riqualificazione delle aree *slum*;
- implementare lo *Slum Rehabilitation Scheme*;
- portare avanti qualsiasi azione si renda necessaria per la riqualificazione dello *slum*.

Slum Rehabilitation Scheme

«Lo Stato in modo diretto, o in accordo con la *Slum Rehabilitation Authority*, avrebbe dovuto preparare uno *Slum Rehabilitation Scheme* per le aree specificate in un documento programmatico finalizzato alla riqualificazione degli *slum*»⁹⁹.

«Lo *Slum Rehabilitation Authority* può, dopo che una zona viene dichiarata *Slum Rehabilitation Area*, se i proprietari o occupanti di tale area non presentano entro un termine ragionevole una proposta di ri-sviluppo, può decidere di acquisire tali terreni e di affidarli ad imprese»¹⁰⁰.

«Assegnazione della abitazioni ai residenti degli *slum*. Se chi occupa una zona dichiarata *Slum Rehabilitation Area* viene sfrattato, perché l'area è richiesta dalla *Slum Rehabilitation Authority* per una riqualifica, l'occupante potrà presentare una dichiarazione in cui fa richiesta affinché venga reintegrato dopo che l'area è stata riqualificata»¹⁰¹.

«Vincoli sul trasferimento di alloggi realizzati in edifici popolari con finanziamenti pubblici. Le abitazioni assegnate secondo lo *Slum Rehabilitation Scheme* non possono essere trasferite, tramite atto di vendita, regalo, scambio o contratto di locazione, entro i primi dieci anni dal decorrere dalla data di assegnazione dell'abitazione stessa. Trascorso tale periodo l'assegnatario può, previa approvazione della *Slum Rehabilitation Authority*, trasferire l'abitazione secondo le suddette azioni»¹⁰².

⁹⁹ Government of Maharashtra Law and Judiciary Department, op. cit., (traduzione propria), p. 5.

¹⁰⁰ Government of Maharashtra Law and Judiciary Department, op. cit., (traduzione propria), p. 7.

¹⁰¹ Government of Maharashtra Law and Judiciary Department, op. cit., (traduzione propria), p. 9.

¹⁰² Government of Maharashtra Law and Judiciary Department, op. cit., (traduzione propria), p. 10.

«Demolizione di strutture non autorizzate e non sanabili. Se l'Autorità Competente (*Competent Authority*), in seguito ad una denuncia, anche da parte di ignoti, o un rapporto della polizia o qualsiasi altra forma di informazione in suo possesso, riceve notizia che una struttura non è autorizzata, illegale, anche solo in parte, o qualsiasi aggiunta alla struttura esistente come registrato su photo-pass, è stata eretta dopo il 1° Gennaio 1995, nell'area sotto la sua giurisdizione, il possessore della struttura deve fornire entro ventiquattro ore tutta la documentazione per evitare che quest'ultima venga demolita»¹⁰³.

«Nel determinare se gli edifici sono considerati invivibili, ai fini della presente legge, occorre tener conto dei seguenti aspetti:

- (a) parti restaurate;
- (b) stabilità strutturale;
- (c) assenza di umidità;
- (d) ventilazione e luce naturale;
- (e) predisposizione per la fornitura di acqua;
- (f) predisposizione per i servizi sanitari;
- (g) impianti per lo smaltimento delle acque reflue»¹⁰⁴.

Le tipologie proposte dallo *Slum Rehabilitation Scheme*, ancora valide, sono:

- «riqualificazione dell'area (*in-situ scheme*): l'intervento viene fatto nell'area dello *slum*;
- *PAP tenement scheme*: propone che la riqualificazione non venga eseguita nell'area in cui si trova lo *slum* in quanto la stessa area è destinata ad interventi pubblici, per esempio per la realizzazione di strade, ponti, aeroporti, dighe, etc;
- *Permanent Transit Tenement*: attraverso il *Permanent Transit Camp* (PTC) vengono costruite abitazioni al posto delle baracche incentivando i proprietari delle aree con l'aumento del *Floor Space Index* (FSI)^{105»}¹⁰⁶.

¹⁰³ Government of Maharashtra Law and Judiciary Department, op. cit., (traduzione propria), p. 16.

¹⁰⁴ Government of Maharashtra Law and Judiciary Department, op. cit., (traduzione propria), pp. 20-22.

¹⁰⁵ Il *Floor Space Index* (FSI) è il rapporto tra la superficie lorda di tutti i piani dell'edificio e l'area lorda del lotto, e viene calcolato attraverso la seguente formula:

Basic Services for the Urban Poor (BSUP)

Il *Basic Services for the Urban Poor* (BSUP) era una riforma del 2005 sulla povertà urbana, per tutti gli enti locali sostenuti nell'ambito del *Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission* (JNNURM)¹⁰⁷, che rendeva obbligatorio: «fornire servizi di base (compresa la fornitura di acqua e servizi igienico-sanitari), la sicurezza del possesso, abitazioni a prezzi accessibili, la fornitura di servizi sociali come istruzione, sanità e la sicurezza sociale a tutti i poveri»¹⁰⁸.

Censimento 2011

La prima volta che gli *slum* vennero definiti sul piano formale e amministrativo fu con il Censimento del 2011¹⁰⁹:

- «*Slum* notificati (dall'inglese *Notified slums*) – sono tutte le aree di una città classificate come *slum* da parte dello Stato, dall'Amministrazione territoriale o dal governo locale attraverso una legge specifica (*Slum Act*);
- *Slum* riconosciuti (dall'inglese *Recognized Slums*)– sono tutte le zone riconosciute come *slum* da parte dello Stato, dall'Amministrazione del Territorio o dagli enti locali, che non possono essere formalmente classificate con legge specifica;
- *Slum* identificati (dall'inglese *Identified Slums*) – sono insediamenti di almeno 300 abitanti, o di circa 60-70 abitazioni precarie, in un ambiente insalubre, con infrastrutture insufficienti e prive di impianti sanitari e di acqua potabile efficienti sufficienti per un consumo giornaliero»¹¹⁰.

$$\text{Floor Space Index (FSI)} = \frac{\text{Total covered area on all floors}}{\text{Gross Plot Area}}$$

¹⁰⁶*Slum Rehabilitation Authority*. Traduzione propria. Disponibile al link:

http://mhupa.gov.in/W_new/Annexure_8_D_Chakrabarthi_SRA.pdf

¹⁰⁷ Era un programma lanciato dal Ministero dello sviluppo urbano del Governo indiano nel 2005.

¹⁰⁸*Provision of Basic Services to Urban Poor* (traduzione propria). Disponibile al link: http://jnnurm.nic.in/wp-content/uploads/2011/01/Mandatory_Primer_6-PBSUP.pdf

¹⁰⁹ Nel Censimento del 2001, informazioni sugli *slum* venivano fornite esclusivamente analizzando le caratteristiche demografiche basate sul conteggio della popolazione (in inglese *Population Enumeration*).

¹¹⁰Office of the Registrar General & Census Commissioner, *Primary Census Abstract Slum - Census of India*, (traduzione propria), New Delhi, India, 2013. Disponibile al link: <http://www.censusindia.gov.in/2011-Documents/Slum-26-09-13.pdf>

Le iniziative del Governo del Maharashtra

I programmi per le abitazioni a prezzi accessibili (*Affordable Housing schemes*) in Maharashtra si attuano attraverso progetti che consentono di incentivare il *Floor Space Index* (FSI) e la riqualificazione di vecchi edifici e degli *slum*. Attualmente le iniziative politiche includono:

- *Special Township Policy*
- *Cluster Redevelopment*
- *Development/Redevelopment on MHADA land*
- *Redevelopment of old and dilapidated buildings*
- *Inclusive housing in layouts*
- *Slum Rehabilitation Scheme*
- *Affordable Housing in Mumbai Metropolitan Region*

11.2 Pianificazione urbanistica di Mumbai

Mumbai (o Bombay), la capitale dello Stato del Maharashtra, è la seconda città più grande dell'India dopo Delhi, e una delle più grandi aree metropolitane del mondo. Mentre Bombay, nome attribuito dai colonizzatori portoghesi nel XVI secolo, evoca l'immagine di una città portuale in cui convivono diverse culture, lingue e religioni; Mumbai, dal nome della dea madre nella religione induista *Mumba-Aai*, rappresenta la città moderna che rinnega il passato e che sta prendendo parte al processo di globalizzazione. Nonostante la città sia stata rinominata ufficialmente Mumbai nel 1996, la maggior parte della popolazione continua a chiamarla Bombay.

Quando si parla di Mumbai ci si riferisce contemporaneamente a tre differenti aree (Immagine):

- *Mumbai island*: corrisponde all'originaria città coloniale, denominata appunto *island city*, a Sud, avente una superficie di 68 kmq e una popolazione di circa 3 milioni di abitanti.
- *Greater Mumbai*: include l'estensione verso Nord avvenuta negli anni '50 dell'*island city*. Ha un'area di 437,71 kmq e una popolazione di circa 13 milioni di abitanti.
- *Mumbai Metropolitan Region*: rappresenta l'area vasta con una superficie 4355 kmq e 21 milioni di abitanti.

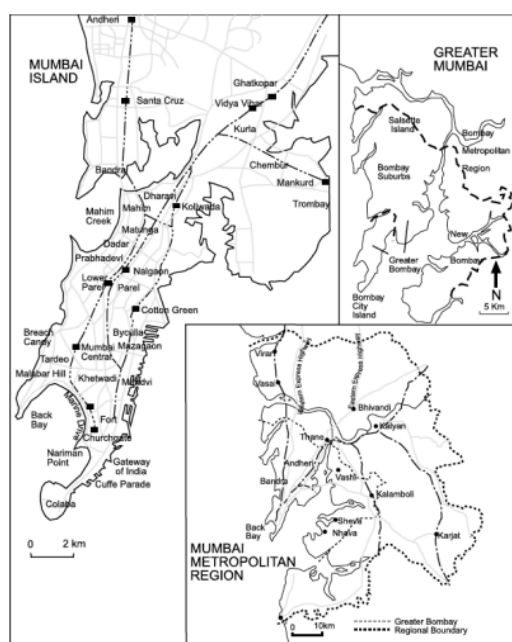


Figura 25. Rappresentazione delle tre aree che definiscono la città di Mumbai: *island city*, *Greater Mumbai* e *Mumbai Metropolitan Region*.

Mumbai è attualmente gestita da una vasta quantità di istituzioni, o organizzazioni (Figura 26).

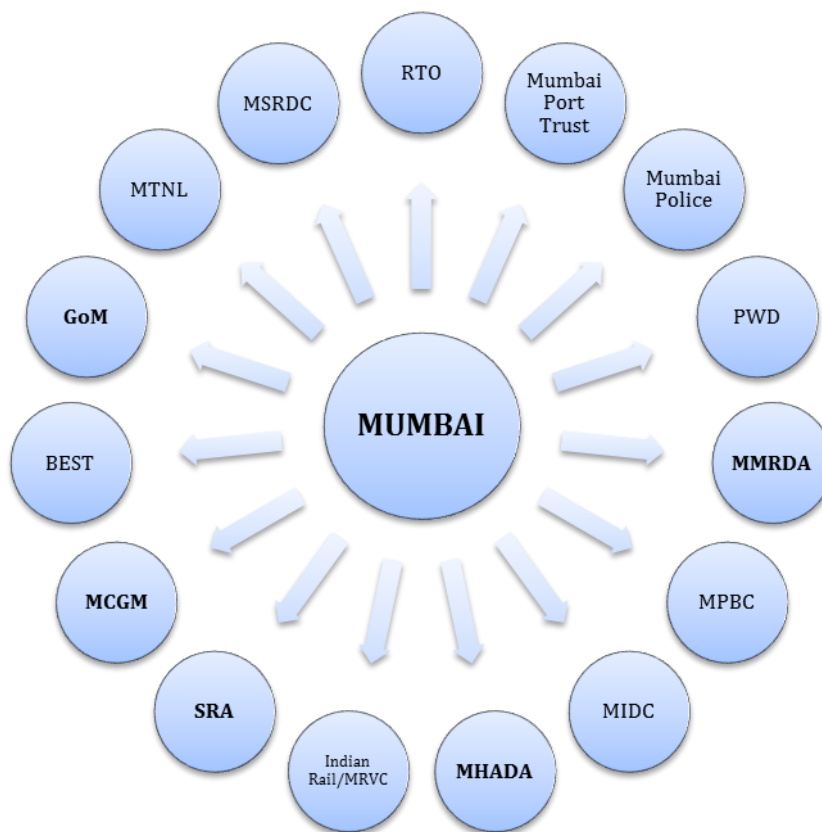


Figura 26. Grafico delle istituzioni e organizzazioni che gestiscono la città di Mumbai

Tra queste:

- *Government of Maharashtra*¹¹¹ (GoM) per i contributi statali, la pianificazione urbanistica, politica industriale; l'edilizia residenziale.
- *Municipal Corporation of Greater Mumbai*¹¹² (MCGM) per l'approvvigionamento idrico; i servizi igienico sanitari, l'edilizia residenziale, l'istruzione e la sanità.
- *Mumbai Housing and Area Development Authority*¹¹³ (MHADA) per l'edilizia popolare;
- *Mumbai Metropolitan Region Development Authority*¹¹⁴ (MMRDA) per la pianificazione urbanistica (incluso il sistema dei trasporti);
- *Slum Rehabilitation Authority* (SRA) per gli insediamenti informali (*slum*).

¹¹¹ <https://www.maharashtra.gov.in/>

¹¹² <http://www.mcgm.gov.in/>

¹¹³ <https://mhada.maharashtra.gov.in/>

¹¹⁴ <https://mmrda.maharashtra.gov.in/>

«La *Mumbai Metropolitan Region Development Authority* (MMRDA) venne istituita per l'attuazione del Piano Regionale (*Regional Plan*) e per la pianificazione, lo sviluppo e il coordinamento dello sviluppo all'interno del *Mumbai Metropolitan Region* (MMR). Il primo Piano Regionale (*Regional Plan*) venne sancito nel 1973, e definitivamente approvato nel 1999, per il periodo di riferimento 1996 - 2011»¹¹⁵.

I principali risultati e raccomandazioni del *Regional Plan* del 1973 (*Bombay Metropolitan Regional Planning Board*, BMRPB, 1974) sono state:

- «Riconoscere l'importanza cruciale del terreno in cui ricadono le abitazioni affinché il Piano raccomandasse il controllo del valore dei terreni urbani. E come misura provvisoria proponeva l'acquisizione della maggior parte dei terreni all'autorità pubblica.
- Suggerire il decentramento delle attività economiche per avere terreni, meno costosi, da destinare alle residenze con standard minimi di superficie in funzione degli abitanti;
- Puntare ad abbassare i costi di costruzione, attraverso la prefabbricazione e la produzione di materiali per soddisfare il fabbisogno di più edifici simili per tipologia;
- Prevedeva per l'edilizia popolare il superamento delle abitazioni del tipo *pucca*¹¹⁶ al fine di garantire ambienti più salubri utilizzando il *self-help* o assistenza al *self-help*.
- Interveniva sul controllo degli affitti in base alla legge Vidarbha (*rent control*) e prevedeva incentivi fiscali sulle rendite derivanti dagli affitti e sulle spese per la manutenzione degli edifici;
- Privilegiava la riqualificazione degli *slum* rispetto allo spostamento degli abitanti in altre aree;
- Rimandava ad una nuova legge l'acquisizione obbligatoria di altri terreni per il miglioramento degli *slum*.

¹¹⁵ (traduzione propria). Disponibile al link: <https://mmrda.maharashtra.gov.in/regional-plan>

¹¹⁶ Con il termine *puccahousing* (o *pukka housing*) si intendono le abitazioni "permanenti".

Queste raccomandazioni non vennero, però, mai tradotte in un programma di investimento concreto anche se alcune azioni e progetti che verranno successivamente attuati non sono direttamente riconducibili al *Regional Plan*»¹¹⁷.

A metà degli anni '80 venne istituito lo *Slum Upgradation Programme*¹¹⁸ che si basava su una valutazione critica dello *Slum Improvement Programme* del 1971 - 1972. Esso proponeva la riqualificazione dello *slum* con la partecipazione dei proprietari terrieri, degli imprenditori, delle società cooperative degli abitanti. Erano gli abitanti degli *slum* facenti parte delle Società Cooperative a selezionare gli imprenditori (sviluppatori) per l'attuazione del programma. Agli abitanti degli *slum* definiti *Eligible* era concesso continuare risiedere nei terreni indicati per la *rehabilitation* mentre a quelli considerati *Non-Eligible* venivano sfrattati.

Development Plan of Greater Mumbai 2014 - 2034

Il *Masterplan*, che deve codificare piano - volumetricamente lo sviluppo della città e del suo territorio, è anche uno strumento urbanistico in grado di organizzare il modo di vivere non solo dei residenti ma anche di coloro che gravitano sul territorio. Tuttavia esso non può influire sulle politiche di intervento che invece richiedono una volontà dell'amministrazione pubblica, una progettualità idonea e la disponibilità di adeguate risorse finanziarie. Spesso, però, accade che azioni non giustificate interferiscano in un'ipotesi di sviluppo esteso alle periferie con insediamenti *slum*, in quanto queste azioni possono invece apparire convenienti alla politica del momento, sconvolgendo gli equilibri e il *progress* delle fasi di attuazione previsti dal piano. Questo vale tanto più quando si tratta di operare in aree degradate con vantaggi complessivi in termini di sviluppo e di ricchezza anche nelle parti della città più ricche.

Nella figura è rappresentata l'*Existing Land Use Map* adottata dal *Development Plan* di Mumbai (2014 - 2014).

¹¹⁷ (Traduzione propria). Disponibile al link:

http://www.mumbaidp24seven.in/reference/08_Shelter_Needs_and_Strategies.pdf

¹¹⁸ « Lo *Slum Upgradation Programme* prevede anche il miglioramento della qualità della vita degli abitanti. Il programma, infatti, offriva un supporto finanziario, sottoforma di prestito, affinché gli abitanti degli *slum* potessero apporre dei miglioramenti nelle loro abitazioni». L. N. P. Mohanty, S. Mohanty, *Slum in India*, APH Corporation, New Delhi, 2005, (traduzione propria), p. 47.

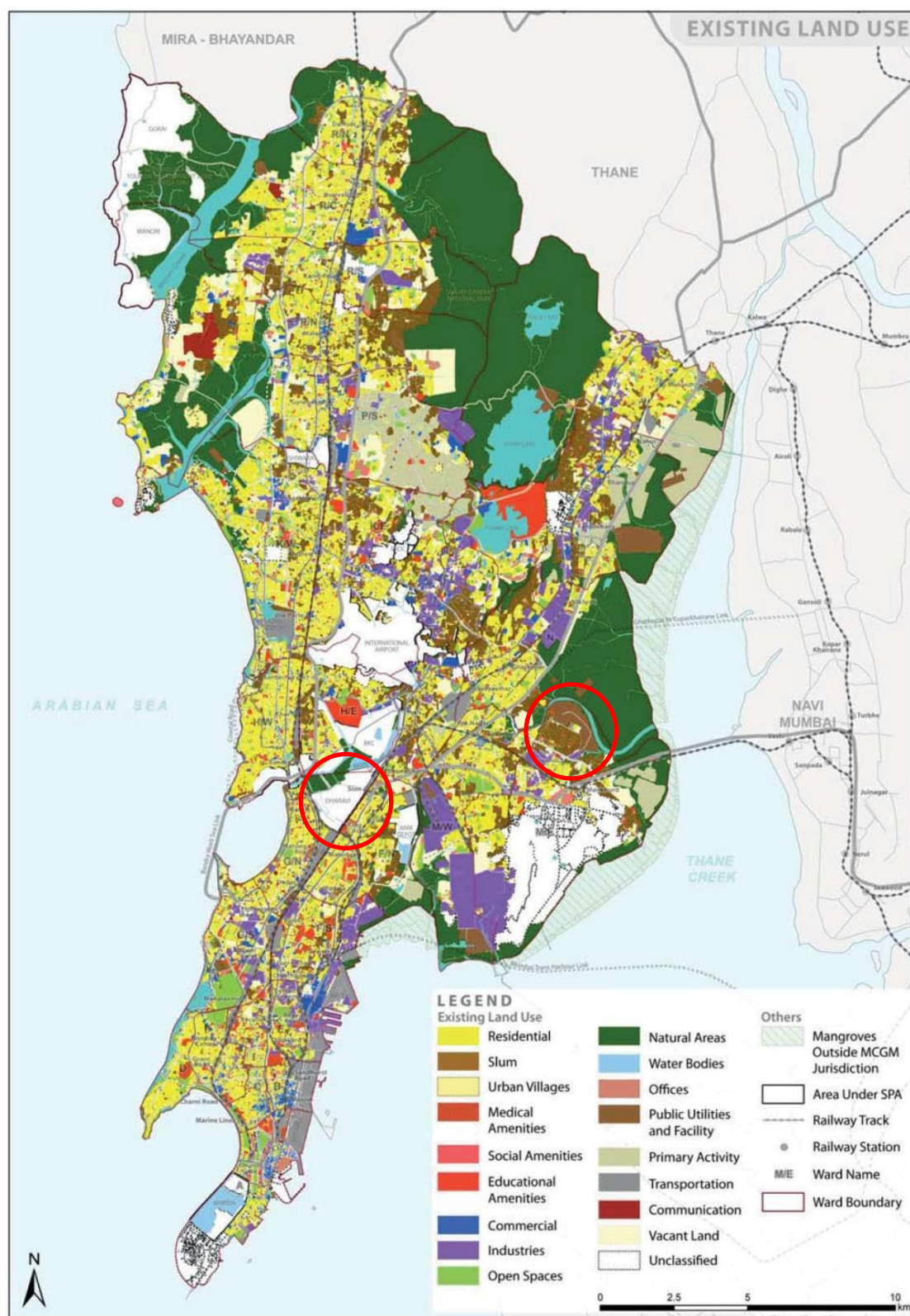


Figura 27. *Esisting Land Use Map* adottata dal *Development Plan* di Mumbai

Nell'*Esisting Land Use Map*, sopra riportata, sono evidenziati con il cerchio rosso gli insediamenti *slum* di Dharavi (a sinistra) e Shivaji Nagar (a destra).

Tabella 2: Superficie occupata in ettari secondo l'*Existing Land Use* del 2012.

Existing Land Use Categories (2012)	Area in ettari
<i>Residential</i>	10420,00
<i>Commercial</i>	900,87
<i>Offices</i>	365,90
<i>Industrial</i>	2241,37
<i>Natural Area & Open Space</i>	12831,57
<i>Education Amenities</i>	837,52
<i>Medical Amenities</i>	315,86
<i>Social Amenities</i>	355,52
<i>Public Utilities and Facilities</i>	706,06
<i>Transport and Communication</i>	5296,38
<i>Urban villages</i>	330,73
<i>Primary activity</i>	1562,79
<i>Unclassified</i>	1857,27
<i>Vacant Land</i>	3373,33
	Totale
	41395,21

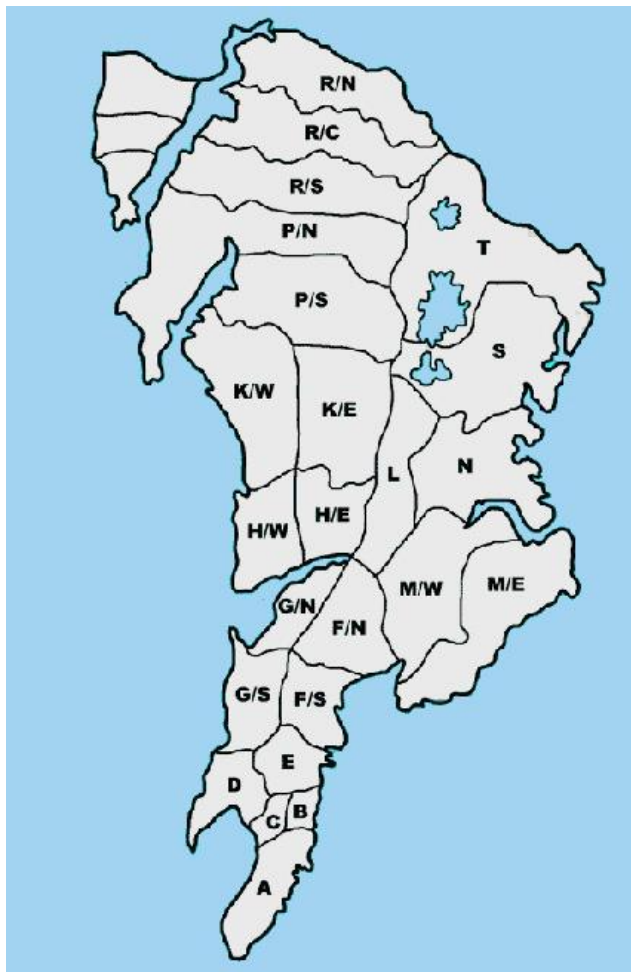
La voce *Residential* include «5 sotto categorie (da R1 a R5) in cui sono comprese: case indipendenti, appartamenti, abitazioni popolari, *chawl* e *slum*»¹¹⁹.

RESIDENTIAL			
Main Code	Sub Code	Subject Category	Type (For Identification on Field)
R	R1	Individual Housing	R1.1 Primary Residential Zone
			R1C Residential with Commercial
	R2	Apartments / Multifamily	R2.1 Primary Residential Zone
			R2S Residential with Shopping
			R2C Residential with Commercial
	R3	Government / Municipal Staff / Quarters / Housing	R3.1 Primary Residential Zone
			R3S Residential with Shopping
	R4	Chawls	R4.1 Chawls Predominantly Residential
			R4S Chawls with Shopping
			R4C Chawls with Commercial
			R4I Chawls with Industry
	R5	Slums/ Clusters	R5.1 Slum Predominantly Residential
			R5C Slum with Commercial
			R5I Slum with Industrial

Figura 28. *Category Residential* riferita all' *Existing Land Use* di Mumbai

In generale l'area denominata *Greater Mumbai* viene suddivisa in tre parti: *island city*; *western suburbs*; *eastern suburbs* e comprendono rispettivamente:

¹¹⁹Nel documento ufficiale le sottocategorie sono: *single family houses, apartments, all Government provided housing, chawls and slums*. *Report Preparatory Studies Part 1*, p. 41. Disponibile al link: [http://mcgm.gov.in/irj/go/km/docs/documents/MCGM%20Department%20List/Chief%20Engineer%20\(Development%20Plan\)/Preparatory%20Studies%20Report/PREPARATORY%20STUDIES_PART_1](http://mcgm.gov.in/irj/go/km/docs/documents/MCGM%20Department%20List/Chief%20Engineer%20(Development%20Plan)/Preparatory%20Studies%20Report/PREPARATORY%20STUDIES_PART_1)



- A - Near Reserve Bank of India in South Mumbai
- B - At Main Municipal Office Building, Babulla Tank Cross Lane, Opposite J. J. Hospital
- C - Chandanwadi
- D - Grant Road
- E - Byculla
- F/N - King Circle/Matunga
- F/S - Parel
- G/N - Dadar near Plaza Cinema
- G/S - Dhan Mill Naka (N M Joshi Marg)
- H/W - Bandra (West), St. Martins Road
- H/E - Santacruz (East)
- K/W - Andheri West
- K/E - Andheri East
- L - S G Barve Marg, Laxman Yadav Market Building, Kurla (West)
- M/W - Chembur
- M/E - Chembur
- N - Ghatkopar
- P/N - Malad
- P/S - Goregaon, parts of Malad and Oshiwara
- R/N - Borivli West
- R/C -
- R/S - Kandivali
- S - Bhandup (Eastern Suburb)
- T - Mulund

Figura 29. Zone amministrative riferite alla Greater Mumbai

Tabella 3: Zone amministrative riferite alla Greater Mumbai. Fonte:

Zona	Ward	Popolazione <i>slum</i> (2011)
<i>Island city</i>	A	63.400
	B	14.400
	C ¹²⁰	-
	D	33.000
	E	77.800
	F/N	308.400
	F/S	95.200
	G/N ¹²¹	189.600
	G/S	78.300
<i>Western Suburbs</i>	H/E	234.800
	H/W	118.500
	K/E	403.800
	K/W	108.800
	P/N	504.500
	P/S	264.000
	R/C	104.300
	R/N	221.500
	R/S	399.200
<i>Eastern Suburbs</i>	L	490.400
	M/E ¹²²	245.300
	M/W	217.200
	N	385.600
	S	537.900
	T	111.800
Greater Mumbai		5.207.700¹²³

¹²⁰ Non sono presenti *slum* nel Ward C.

¹²¹ Il Ward H/E è la zona amministrativa in cui ricade l'insediamento *slum* di Dharavi.

¹²² Il Ward M/E è la zona amministrativa in cui ricade l'insediamento *slum* di Shivaji Nagar.

¹²³ Primary Census Abstract Data for Slum (India & States/UTs - Town Level), Census 2011.

Box 11 - Tipologia di intervento: lo *slum* di Maharashtra Nagar (Mumbai)

Per quanto riguarda le politiche che sta portando avanti il Governo indiano, l'approccio è diverso dagli altri paesi in via di sviluppo, dove solitamente la soluzione è quella di intervenire con edilizia popolare in aree prossime allo *slum*. In India l'approccio di risanamento degli *slum* consiste nel fornire le persone che vi abitano dei servizi e le infrastrutture di cui necessitano (per esempio: acqua potabile, elettricità, etc). Oggi l'MCGM sta lavorando nella *slum* di Maharashtra Nagar, Mankhurd (Mumbai) attraverso un progetto pilota. Lo *slum* è nato intorno al 2004 – 2005 quando è stato occupato un terreno in prossimità di un complesso di edilizia popolare eretto nel 2001 dal MHADA. Anche il terreno occupato dallo *slum* risulta di proprietà del Governo.

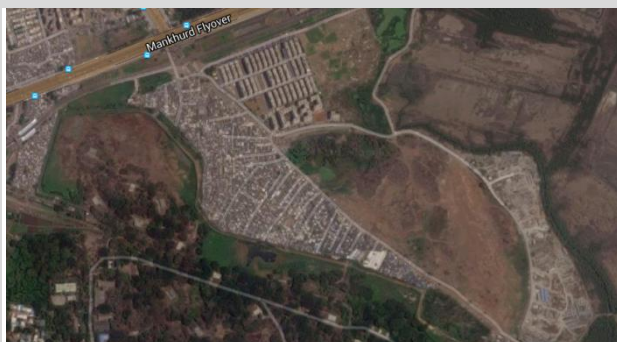


Figura 30. Lo *slum* Maharashtra Nagar a Mumbai

Area: 4.5 kmq; 17,4 ettari
Popolazione: 21600 abitanti



Figura 31. I palazzi realizzati dall'MHADA confinanti con lo *slum* di Maharashtra Nagar (Mankhurd, Mumbai)

Lo *slum* di Maharashtra Nagar, di recente formazione, si trova in un'area vicino alla strada Mankhurd Floyer che collega Mumbai a Navi Mumbai. La posizione strategica è data anche dalla vicinanza dell'area residenziale edificata dal Maharashtra Housing and Area Development Authority¹²⁴ (MHADA) che ha permesso che lo *slum* si sviluppasse molto rapidamente. L'interesse si focalizza sugli spazi pubblici, la presenza di servizi identificando quali sono quelli mancanti che consentirebbero ai cittadini di raggiungere un miglior livello di qualità della vita.

Recentemente la *Municipal Corporation of Greater Mumbai* (MCGM) ha deciso di occuparsi di questa zona utilizzandola come banco di prova per un possibile approccio che si potrebbe adottare per bloccare un'ulteriore espansione dello *slum*. Cercando di capire come meglio guidare lo sviluppo futuro tenta di tracciare le linee guida prima che la situazione diventi critica.

¹²⁴ Disponibile al link: <https://mhada.maharashtra.gov.in/>

L'incremento della popolazione negli anni ha avuto, e sta tuttora avendo, un forte impatto sul problema dell'abitazione. È stato stimato che la popolazione urbana del Paese continuerà ad aumentare e a provocare una forte pressione nella domanda di abitazioni.

Edilizia residenziale

Uno dei più evidenti problemi di Mumbai sono gli insediamenti informali (detti anche *squatter settlements*¹²⁵). Questo è una delle causa del persistente divario tra la richiesta annuale di abitazioni e l'offerta - in particolare di alloggi. A ciò si aggiunge il fatto che una parte significativa del patrimonio abitativo è obsoleto, fatiscente e non possiede adeguati servizi. La strategia a lungo termine per la fornitura di abitazioni ha, quindi, a che fare con tre temi tra loro interconnessi:

- incrementare l'offerta di abitazioni;
- intervenire attraverso un miglioramento degli *slum*;
- effettuare la manutenzione e la conservazione del patrimonio esistente.

La densità assoluta della popolazione di Mumbai e l'alto afflusso di migranti genera spesso la domanda se sia possibile trovare un'area in grado di ospitare questo afflusso di migranti e se l'aumento dell'FSI, consentendo l'incremento di volumetria, possa costituire una soluzione.

Col passare degli anni l'FSI è diventato un parametro dominante nel regolamento delle costruzioni ma può anche generare delle problematiche. Consentire l'insediamento di più persone in un unico *plot*¹²⁶ (incrementando l'FSI) significa anche provvedere ad integrare i servizi: allargare le strade, aumentare i parcheggi, pensare aree per scuole e servizi sanitari, provvedere al sistema di trasporto in modo che vengano garantiti i collegamenti con il resto della città.

Costruire una base di dati completa sugli *slum* è essenziale per la formulazione di una politica efficace e coordinata finalizzata a migliorare delle condizioni di vita degli abitanti¹²⁷.

¹²⁵ Il termine *squatter settlement* venne divulgato durante la Conferenza Habitat a Vancouver in Canada nel 1976.

¹²⁶ Con il termine *plot* si indica un lotto edificabile.

¹²⁷ Spesso un parametro utilizzato è il numero di camere presenti in un'abitazione, che dalle stime risulta prevalentemente essere una. Infatti, il 57% degli abitanti degli *slum* vive in una casa con una sola stanza. Fonte: Houselisting and Housing data, 2011 Census, Office of the Registrar General & Census Commissioner, Government of India.

«L'approccio del Governo nei confronti degli *slum* può essere sintetizzato secondo due prospettive: da una parte un atteggiamento negativo da parte delle autorità, i *leader* politici e i cittadini benestanti che considerano gli abitanti degli *slum* come migranti provenienti dalle aree rurali che consumano le risorse della città. Dall'alto lato un punto di vista più "liberale" che è più il prodotto di "politici competitivi" che frutto di un punto di vista socialista. Al fine di ottenere quanti più voti possibili durante le elezioni i partiti adottano misure "populiste"»¹²⁸ utilizzando la minaccia di interventi di demolizione e di spostamento in altre aree come un mezzo per raccogliere quanti più voti possibile.

Secondo quanto sancito dalla Costituzione indiana i poteri per le questioni relative all'edilizia residenziale e allo sviluppo urbano (*Housing and Urban Development*) dovrebbero essere affidate al governo centrale (*State Government*). Con il 74° Emendamento della Costituzione¹²⁹ alcune di queste funzioni sono state assegnate agli enti locali. Tuttavia, il Governo dell'India svolge un ruolo fondamentale nel plasmare le politiche e i programmi del Paese attraverso *Centrally Sponsored schemes*, con cui fornisce finanziamenti e supporta diversi programmi di assistenza per l'edilizia residenziale e lo sviluppo urbano.

«Circa l'86% delle case a Mumbai sono della tipologia pucca (o pukka)¹³⁰, mentre l'età media del patrimonio immobiliare è 32 anni rispetto ai 53 anni dell'area *Island City* e i 5 anni di Navi Mumbai. La superficie media occupata da un'abitazione è di circa 34 mq per nucleo familiare. In particolare, il 59% delle case ha una superficie inferiore ai 30 mq, il 20% tra i 30 mq e 50 mq, e il restante una superficie maggiore di 50 mq, con una percentuale tra chi è proprietario e chi in affitto praticamente identica».

Molte famiglie optano per interventi migliorativi nella propria abitazione e, solo quando la disponibilità economica lo permetta acquistano una casa più grande in aree che offrono anche maggiori servizi.

Realizzare abitazioni a prezzi accessibili continua ad essere uno dei temi più discussi nell'industria del mercato immobiliare indiano, anche se spesso il concetto viene confuso con quello di abitazione per

¹²⁸ M. D. David, *Urban explosion of Mumbai: restructuring of growth*, Himalaya Publishing House, Mumbai, 1996, (traduzione propria), p. 220.

¹²⁹ 74th Amendment Act of 1992.

¹³⁰ Il termine pucca (o pukka) si riferisce alle abitazioni che sono progettate per essere solide e permanenti, realizzate utilizzando materiali come pietra, mattoni, cemento, calcestruzzo o in legno.

persone aventi un basso reddito. Per alloggio a prezzo accessibile, infatti, si intende una soluzione abitativa accettabile per un individuo appartenente a qualsiasi classe. Ci sono, inoltre, il caso dei migranti, che arrivano in città con l'obiettivo di trovare un lavoro per inviare i guadagni alle famiglie, o gli studenti, che necessitano esclusivamente di una sistemazione provvisoria.

Ad oggi le azioni promosse dalla municipalità, anche con la partecipazione dei privati, prevedono lo studio dei tempi e delle modalità di predisposizione di case-parcheggio per gli abitanti interessati dagli interventi che seguono:

- Intervento pubblico di bonifica per parti con il mantenimento degli abitanti insediati rimodulando l'altezza e le distanze di vicinato;
- Intervento pubblico di sostituzione su terreni pubblici con la realizzazione di edifici popolari destinati agli abitanti coinvolti. In questo caso si liberano parti di superficie *slum* che possono essere utilizzate in quota standard urbanistici (piazzette, verde, servizi primari);
- Intervento misto pubblico - privato (per esempio: il pubblico realizza le infrastrutture mentre il privato costruisce le case);
- Interventi privati su terreni propri o acquisibili già utilizzati come *slum*. L'operazione può prevedere la conversione degli abitanti occupanti lo *slum* in abitanti nelle palazzine a parità di densità di popolazione (in questo caso non si può calcolare l'indice territoriale) senza tener conto della diversità tipologica del prima e dopo l'insediamento perché è difficile prevedere la riserva di aree per gli standard urbanistici di legge.
- Intervento diretto dell'abitante dello *slum* per migliorare la struttura e l'architettura dell'abitazione, tanto più de parte dell'edificio può essere utilizzato per attività artigianali.

Poiché è difficile pensare che la mano pubblica – governata dalla città benestante – possa intervenire con assoluta generosità nella realizzazione delle opere descritte, bisogna chiedersi e mettere in conto la redditività dell'investimento sia in termini venali o, altrimenti come effetto indotto sulla città consolidata e, in particolare, in termini di capitale umano più pronto per competere allo sviluppo dell'intera area di Mumbai e dell'India.

Lo stesso ragionamento va fatto se l'intervento è di iniziativa privata. Infatti, può essere attuato con finanziamenti pubblici in forma agevolata per attività di impresa e per l'occupazione; altrimenti deve dimostrarsi economicamente commisurato all'impegno finanziario profuso e fruire di incentivazioni fiscali.

I programmi per la residenza attuati dal Governo Centrale in India, generalmente implementati dal *Ministry of Housing & Urban Poverty Alleviation* (MHUPA), hanno subito delle variazioni rispetto agli anni '50. Nel primo piano quinquennale (1951 - 56), infatti, uno degli obiettivi era la costruzione di case per gli operai e per le fasce più deboli. È da notare che il problema degli *slum* non aveva la dimensione e la complessità sociale ed economica di oggi.

Al di là di quelle che sono le soluzioni portate avanti dal Governo allo stato attuale vengono costruite ogni giorno migliaia di case al di fuori di qualsiasi schema ufficiale utilizzando terreni deprezzati e idrogeologicamente precari. Secondo le statistiche il 60% dei Mumbaikars vivono negli *slum*, e occupano il 6% del territorio della città.

«La maggior parte delle case in aree classificate dal Governo come "*slum*" sono costruiti in mattoni, acciaio e cemento, da team esperti di imprenditori, muratori, idraulici, elettricisti e carpentieri. Ciò che manca a queste iniziative individuali è una visione globale per pianificare il quartiere a livello locale. Molti dei quartieri più poveri di Mumbai potrebbero diventare appetibili se ci fosse il supporto da parte delle autorità. Se molti *slum* non godono di adeguate infrastrutture è perché c'è la volontà di mantenere questi grandi insediamenti in uno stato di precarietà e di dipendenza politica.

12. L'insediamento *slum* di Dharavi e le politiche di intervento

Dharavi è considerato oggi uno dei più grandi e famosi insediamenti informali del mondo. Proprio per le sue dimensioni spesso si parla di Dharavi come di una città dentro la città di Mumbai. Tuttavia, le due “città” sono fortemente interconnesse tra loro soprattutto per le potenzialità economiche in quanto questo grande *slum* contribuisce in modo informale all’economia dell’intero sistema urbano.

Figura 32. 90 Feet Road a Dharavi (Mumbai, India)



La crescita dello *slum* si è manifestata cinquant’anni fa: dapprima come villaggio di pescatori di Koliwada alla fine del 19° secolo, in un’area all’epoca periferica che, con l’espansione della città, è diventata centrale (si trova tra le due linee ferroviarie principali: la *Western* e *Central Railways*), e densamente popolata. Dharavi oggi occupa un’area di 240.35 ettari con 59,000 famiglie e una densità di 650 case per ettaro¹³¹. Nel 1930 il Governo realizzò *chawl*, strutture simili a caserme destinate a migliorare le condizioni abitative ed igieniche degli operai statali. Gli sforzi da parte delle autorità di tenere lontani dalla città coloniale i migranti fece sì che a Dharavi venisse incrementato il numero di alloggi per le famiglie povere provenienti da diverse parti del Paese.

¹³¹ Disponibile al link:

<https://mhada.maharashtra.etenders.in/viewpages/tendernoticedisplay.asp?6F583E5643D62CFC5AA6633E2E7EBB308DD093535D072EE6C3CF>

Dobbiamo dire che negli anni '60 le potenzialità economiche dell'insediamento contrastavano con il pregiudizio sociale che considerava gli abitanti di Dharavi come criminali o vittime, e comunque come manodopera a basso costo. In particolare prevalevano le attività economiche nei settori dell'alimentazione, del vestiario, manifatturiero, della concia, delle pelli e non secondario era il riciclaggio dei rifiuti solidi della città che venivano in grandi discariche a cielo aperto.

Alla fine degli anni '70 nasce il concetto di "economia informale" che divenne importante nelle politiche di sviluppo tanto che lo Stato indiano decise di investire in questo settore, avviando un processo di liberalizzazione economica che per Mumbai significò aprirsi allo sviluppo utilizzando aree dapprima periferiche e oggi ormai inserite nel reticolo consolidato della città. Contestualmente gli abitanti dello slum si ingegnarono di svolgere attività artigianali, anche utilizzando materiali di riciclo, che negli anni sono diventate fondamentali non soltanto per l'economia interna allo *slum* ma per il contributo in termini di prodotto interno lordo per l'economia della grande Mumbai.

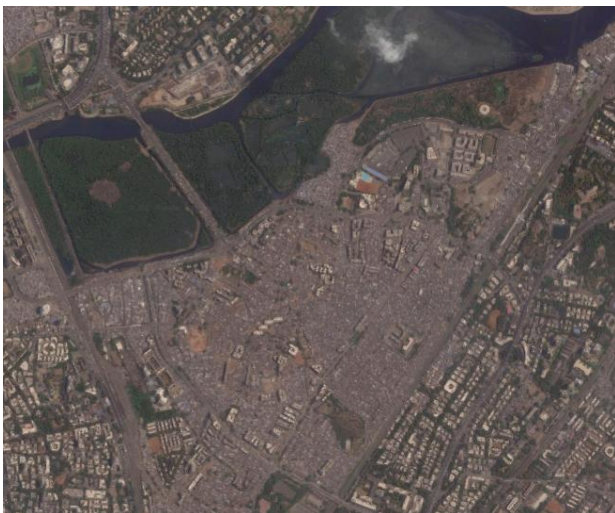


Figura 33. Inquadramento territoriale di Dharavi (Mumbai, India)

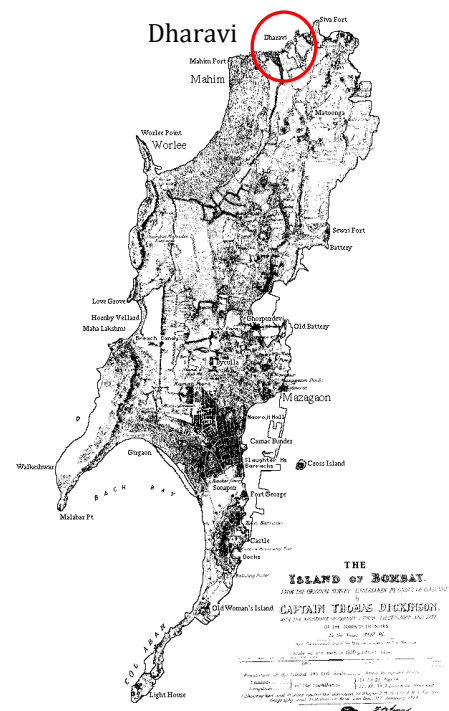


Figura 34 Mappa 'The Island of Bombay' di Capitan Thomas Dickinson, 1812 - 1816.

In un contesto di accresciuta speculazione immobiliare, il nuovo organo incoraggiava gli imprenditori privati a bonificare le aree classificate come baraccopoli.

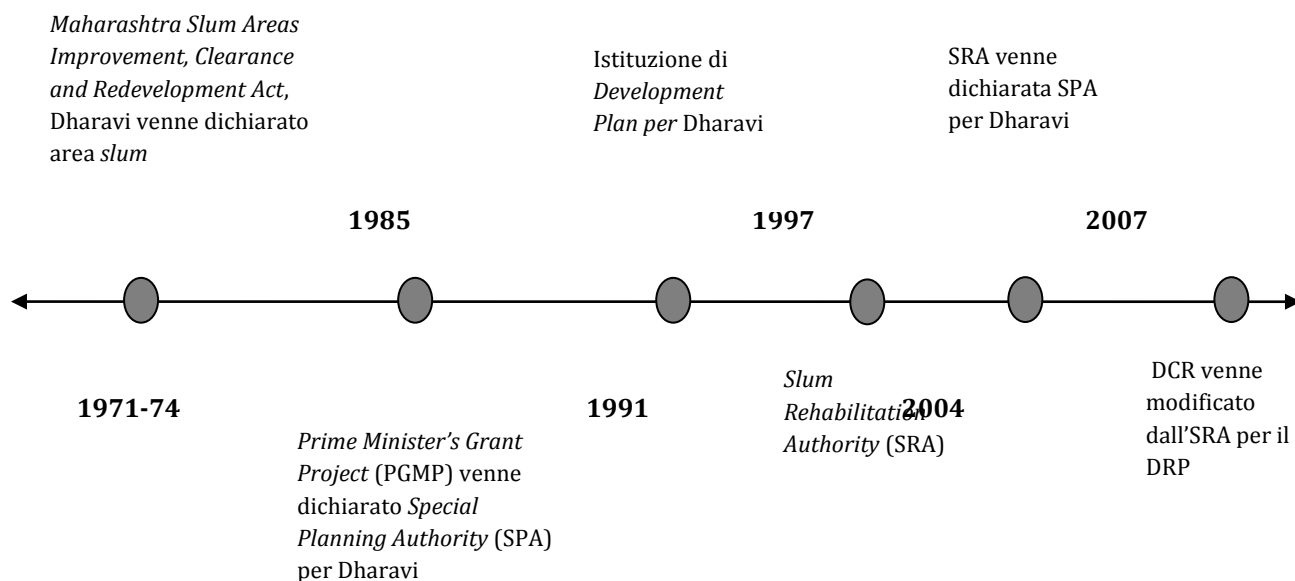
In cambio della costruzione di complessi residenziali, ad ogni famiglia che occupava le aree edificabili veniva attribuita un'abitazione di circa 30 mq, mentre agli imprenditori venivano concessi 'diritti edificatori trasferibili' (dall'inglese *Transferable Development Rights* (TDRs) sul suolo pubblico.

I principali beneficiari di questo avvicendamento immobiliare sono stati i primi residenti dello *slum*. Purtroppo la qualità delle abitazioni era, e ancora oggi lo è, molto scadente, tanto da velocizzare obsolescenza e degrado in danno degli abitanti. Gli appartamenti che il Governo assegna in cambio del terreno hanno, però, un costo aggiuntivo virtuale che deriva dalla rottura degli equilibri consolidati nell'habitat dello *slum* ed inoltre dalla privazione delle attività artigianali che vengono svolte nelle stesse unità abitative. Infatti, negli anni molte baracche sono state sostituite con case di mattoni e cemento, nelle quali spesso si trovano spazi commerciali e piccole fabbriche, anche se, come in molte altre aree di Mumbai, non vengono garantiti i servizi tecnologici e igienici di competenza della Municipalità.

Taluni sostengono che il futuro di questo insediamento può essere affidato in parte ad una riqualificazione delle tipologie *slum* con la dotazione dei servizi igienici, e in parte da una nuova edilizia con idonee tipologie in un quadro compositivo compatibile con le aree confinanti e con i desideri dei "futuri abitanti".

Naturalmente questa ipotesi presuppone una ridefinizione degli equilibri produzione – residenze e come conseguenza una ricollocazione in altri siti della manodopera precedentemente occupata nello *slum* in attività "informali". È pur vero che l'afflusso di denaro nel settore delle costruzioni sta generando posti di lavoro, ma è importante tener conto delle oscillazioni del mercato per evitare particolari criticità. Infatti, senza un equilibrio tra offerta e domanda di appartamenti in ragione del potere di acquisto può accadere che gli imprenditori si trovino numerose unità immobiliari vuote che non facilitano il volano di bonifica e di riqualificazione degli *slum*.

Spesso quando si pensa ad un ridisegno dell'area si va incontro a due possibilità tra loro contrastanti: la prima è di conservare l'estetica dell'informalità, data dall'intensa socialità, dalla diversità e dalla produttività che si percepisce nelle strade; l'altra il desiderio di "cancellare" la situazione di povertà, di insalubrità e di affollamento che caratterizzano il contesto.



Dharavi Redevelopment Project (DRP)

Per Dharavi la *Maharashtra Housing and Area Development 111767* (MHADA) è la *Special Planning Authority* (SPA). Così come tutte le aree che rientrano in questa categoria, anche Dharavi, «è esclusa dal *Development Plan of Greater Mumbai* formulato ed implementato dalla *Bombay Municipal Corporation* (BMC)»¹³².

Gli imprenditori (*developers*) pagavano un premio al Governo ed in cambio potevano usufruire di incentivi sul *Floor Space Index* (FSI)¹³³ che consentivano di realizzare ulteriori strutture residenziali e commerciali da immettere nel mercato. L'elevato valore dei terreni faceva sì che i ricavi degli imprenditori e del Governo dalla vendita fossero piuttosto consistenti.

Una delle principali obiezioni al modello proposto per la riqualificazione di Dharavi era legata alla mancata partecipazione della comunità (*community participation*) e all'utilizzo del classico approccio di pianificazione *top – down*.

Una particolare caratteristica di Dharavi è l'intricata connessione tra residenza e posto di lavoro. Infatti, circa l'80% della popolazione vive e lavora nello *slum*. La realizzazione di edifici di 30, o

¹³² M. D. David, *Urban explosion of Mumbai: restructuring of growth*, Himalaya Publishing House, Mumbai, 1996, (traduzione propria), p. 300.

¹³³ L'incremento del *Floor Space Index* (FSI) era da 1,3 a 4 per Dharavi.

anche 50, piani non potrebbe consentire la sopravvivenza della miriade di piccole attività oggi presenti nell'insediamento, e molte persone non avendo più una fonte di sostentamento sarebbero costrette a spostarsi in altre aree della città con difficoltà e maggiori oneri. In questo caso le soluzioni proposte dai recenti progetti per Dharavi si possono interpretare come operazioni di *gentrification*.

Bisogna inoltre tenere in considerazione il fatto che, quando furono avviati i primi interventi, non erano ancora pronti gli studi preliminari dell'assetto futuro e la definizione della viabilità interna all'insediamento e quella di connessione con la città. Anche per quel che riguarda i servizi di base come acqua ed elettricità, assolutamente insufficienti allo stato dei fatti, non venne esisteva alcun progetto dimensionato anche per le espansioni prevedibili.

In questo quadro la popolazione residente svolse un ruolo sostitutivo dell'amministrazione pubblica creando cooperative che si avvalsero della collaborazione di gruppi di professionisti, architetti, pianificatori e rappresentanti delle ONG. Si avviò così un percorso partecipato che limitò la resistenza ai cambiamenti da parte delle famiglie coinvolte dalle opere di riconversione edilizia ed inoltre contribuì a dare concretezza al *Dharavi Redevelopment Project*.

Dharavi Redevelopment Plan (2004)

Nel 2004 il Governo del Maharashtra accettò il *Dharavi Redevelopment Plan* che prevedeva la suddivisione di *Dharavi* in 5 settori per la riqualificazione dei quali potevano essere accettate offerte da investitori nazionali ed internazionali per realizzare abitazioni per gli abitanti dello *slum* e le infrastrutture.

La suddivisione in 5 settori venne fatta in base alla viabilità esistente della città e alle proposte valutate dal *masterplan*.



Figura 35. *Dharavi Redevelopment Project*. Suddivisione di Dharavi in 5 settori

Il Governo decise di affidare al MHADA il settore 5 di *Dharavi* con l'obiettivo di realizzare abitazioni a prezzi accessibili. La superficie totale del settore 5 è 62 ettari dei quali è previsto che vengano utilizzati poco più di 9 ettari.

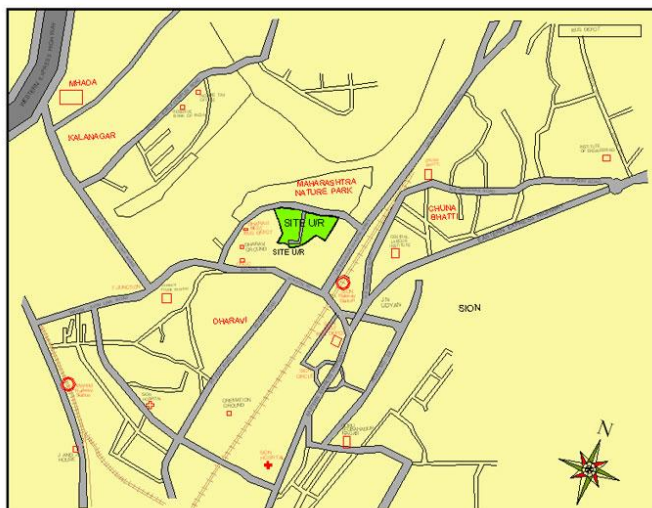


Figura 36. Intervento di riqualificazione promosso dal MHADA a Dharavi (Mumbai, India)



Figura 37. Planimetria dell'intervento di riqualificazione promosso dal MHADA a Dharavi (Mumbai, India)

«Il mercato del lavoro è generalmente diviso in due settori: il settore organizzato o formale e il settore non organizzato e informale. Le persone che si inseriscono nel mercato del lavoro urbano, in particolare i migranti provenienti dalle aree rurali, sono spinti a lavorare nel settore informale per acquisire le capacità e le esperienze che gli permetta di trovare un lavoro nel settore formale. Stando ad una definizione (ILO, 1972) il settore informale ha le seguenti caratteristiche: accesso facile per le nuove imprese, dipendenza dalle risorse locali, conduzione familiare, operazioni in piccola scala, mercato non regolamentato e competitivo, la tecnologia ad alta intensità di manodopera e competenze acquisite in modo informale dai lavoratori¹³⁴.

In particolare il Settore IV è strategicamente connesso a Nord- Ovest con il *Bandra T-Junction* e a Sud – Est con la *90 Feet Road* e confina a Sud – Ovest e a Nord – Est rispettivamente con il Settore III e con il Settore V.

¹³⁴ *Mumbai Metropolitan Region*, p. 138.

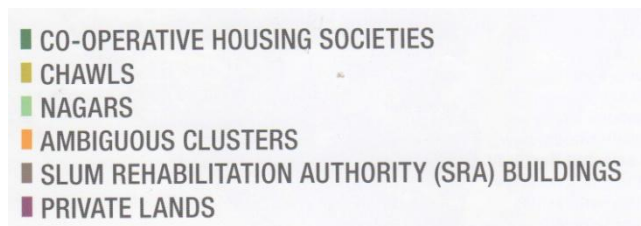


Figura 38. Rappresentazione dell'organizzazione interna di Dharavi (Settore IV) e particolare di un *ambiguous cluster*

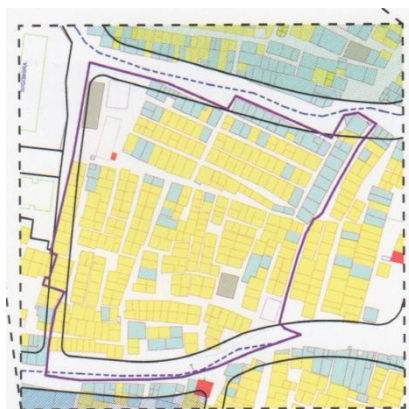


Figura 39. Dettaglio di un'area *ad utilizzo misto (ambiguous cluster)* nel Settore IV di Dharavi

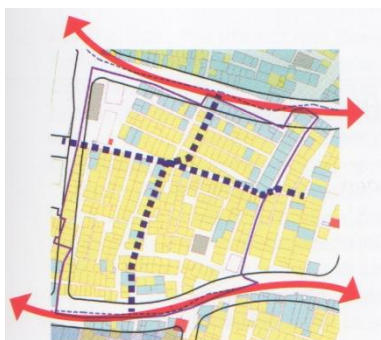


Figura 40

Figura 40. Nuova ipotesi di viabilità nell'area del Settore IV di Dharavi
Le frecce rosse evidenziano l'allargamento delle strade principali esistenti per garantire il traffico sia veicolare che pedonale.



Figura 41

Figura 41. Intervento di bonifica nell'area del Settore IV di Dharavi
Demolizione di abitazioni con superficie inferiore ai 30 mq e altri edifici che sono interessati dall'ampliamento delle strade. Bonifica di aree interne al quartiere e zonizzazione per micro interventi.



Figura 42

Figura 42. Ipotesi di riqualificazione nell'area del Settore IV di Dharavi

Figura 43. Assonometria del nuovo assetto dell'area nel Settore IV di Dharavi

Fonte: SPARC, KRVIA, *RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi*, Mumbai, 2010.

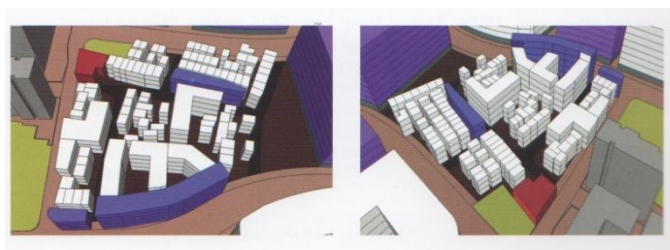


Figura 43.

■ MULTI-FUNCTIONAL COMMUNITY OPEN SPACES
 ■ RESIDENTIAL OPEN SPACES



Figura 44. Schema della presenza di open space pubblici e privati nel settore IV di Dharavi (Mumbai, India). Fonte: SPARC, KRVIA, RE: *Interpreting, Imagining, Developing Dharavi*, Mumbai, 2010.



Figura 45. Due immagini significative di come vengono utilizzati gli open space privati e pubblici nel settore IV di Dharavi (Mumbai, India). Fonte: SPARC, KRVIA, RE: *Interpreting, Imagining, Developing Dharavi*, Mumbai, 2010.

ROADS & ALLEYS



Figura 46 Rappresentazione delle strade e dei vicoli del Settore IV di Dharavi (Mumbai, India).

Le strade pedonali che attraversano Dharavi sono collegate alle stradi principali della città. Le strade veicolari (AB, CD e EF) sono principalmente utilizzate come strade veicolari. Su di esse si affacciano attività commerciali. I vicoli interni sono, invece, prevalentemente pedonali.

PUBLIC TOILETS



Figura 47. Schema dei servizi igienici pubblici nel settore IV di Dharavi (Mumbai, India).

Immagine: I servizi igienici pubblici (public toilets) sono stati realizzati attraverso programmi di iniziativa pubblica. Il totale della superficie destinata ai servizi igienici pubblici è pari solo all'1% dell'area totale del Settore IV. Ciò vuol dire che i servizi sono in numero insufficiente rispetto al fabbisogno della popolazione dello *slum* che ne usufruisce.

Questa immagine viene proposta perché è significativa la “questione dei servizi igienici” collettivi come fattore organizzativo dell’habitat perché non esiste una rete fognaria che possa soddisfare tutti i singoli edifici. Nei casi in cui il servizio igienico si trova dentro l’abitazione lo smaltimento delle acque nere avviene attraverso fosse perdenti nel terreno con evidenti ulteriori problemi di inquinamento dei siti.

Le tipologie abitative

Abitazione in locazione

Abitazione residenziale			Abitazione residenziale e commerciale	
Unica famiglia	Più di una famiglia con affitto separato	Inquilini che dividono l'affitto	Famiglia	Più persone

Abitazione di proprietà

Ad uso esclusivamente residenziale	Ad uso misto residenziale - commerciale	Ad uso residenziale		Affittato ad esterni
		La parte residenziale in affitto ad esterni	La parte commerciale affittata ad esterni	

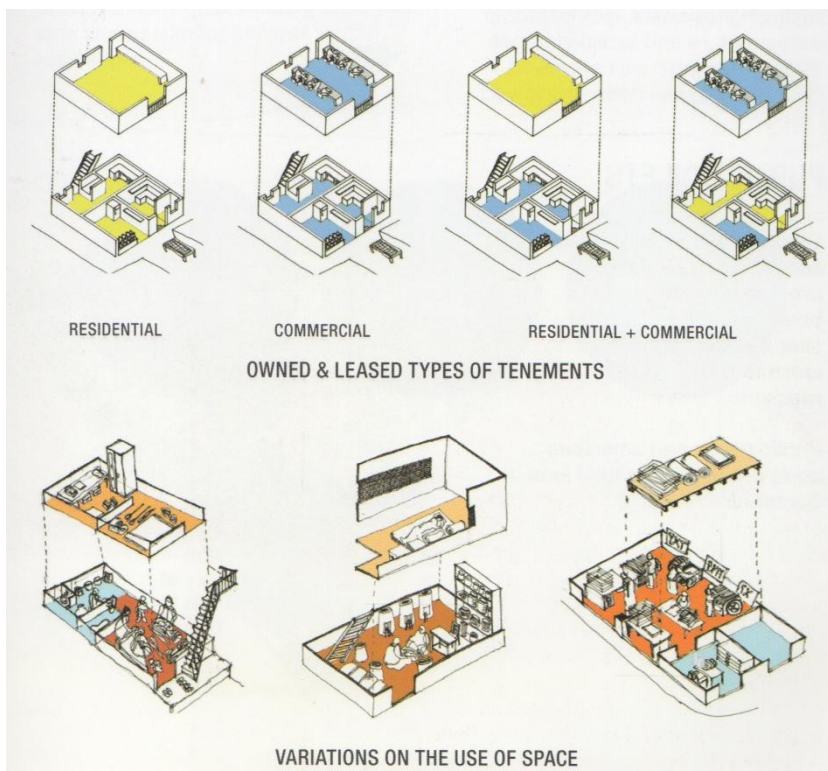


Figura 48. Rappresentazione delle diverse tipologie abitative a Dharavi (Mumbai, India).

13. L'insediamento *slum* di Shivaji Nagar e le politiche di intervento - documenti e ricerche rilevati a Mumbai

Shivaji Nagar (Figura 49) è un quartiere che si trova nell'Amministrazione M-ward, ad Est di Mumbai. Confina a Sud con la strada principale *Jeejabai Bhosle Marg* (Immagine) e a nord con la *Deonar Dumping ground*, la più antica e grande discarica dell'India. In essa, infatti, vengono portati la maggior parte dei rifiuti prodotti dalla città rendendo lo *slum* ancora più inquinato e insalubre.

L'area nacque negli anni '80 quando venne scelta per un progetto di reinsediamento di alcuni abitanti di aree degradate. Proprio per il fatto di essere un'area pianificata essa presenta una maglia regolare con strade perpendicolari e lotti (o *plot*) quadrati. Il *plot* 11 (Figura 50), si trova tra la Road n. 1 e la Road n. 2.



Figura 49. Inquadramento territoriale di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Google maps

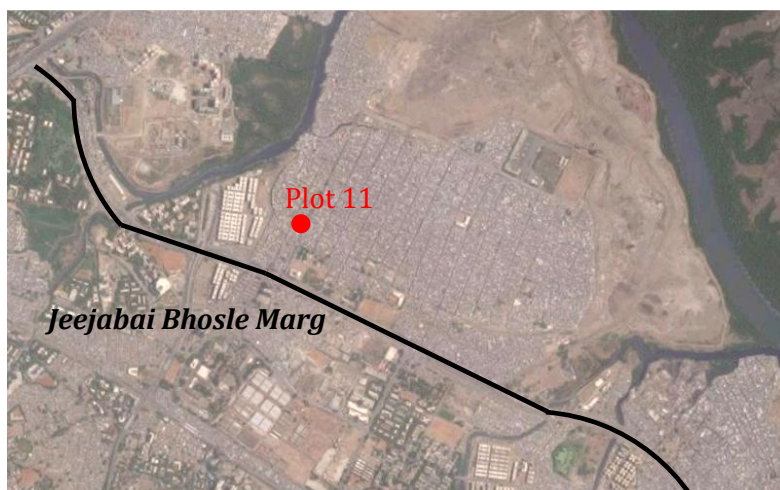


Figura 50. Il *Plot* 11 all'interno dell'insediamento *slum* di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Google maps

Figura 51. Vista dal drone di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ



Dopo più di trenta anni dalla sua fondazione la colonia di *Shivaji Nagar* viene considerata dal Governo, come la maggior parte degli insediamenti informali presenti a Mumbai, uno *slum*. Come molte abitazioni ricadenti in aree notificate come *slum* sono costruiti in mattoni, acciaio e cemento, da team esperti di costruttori, muratori, idraulici, elettricisti e carpentieri. Il progetto iniziale prevedeva che, una volta completata la ripartizione dell'area in lotti e assegnati agli abitanti i relativi appezzamenti, il Governo avrebbe provveduto a dotare il quartiere dei servizi e delle infrastrutture di base. Se queste aree venissero fornite di tali servizi attraverso il supporto delle autorità si potrebbero migliorare notevolmente le condizioni di vita degli abitanti. Come spesso capita, però, anche in questo caso c'è una volontà deliberata di mantenere il quartiere in queste condizioni, ovvero di precarietà e di dipendenza politica.

Il primo *Development Plan of Great Bombay* fu quello datato 1981- 2001, che entrò in vigore 13 anni dopo, ovvero nel 1994. Esso prevedeva che la discarica situata alle spalle dell'insediamento diventasse un parco urbano mentre per la maggior parte dell'area, quindi quasi tutti i *plot*, era prevista la destinazione residenziale (*Municipal Housing*).

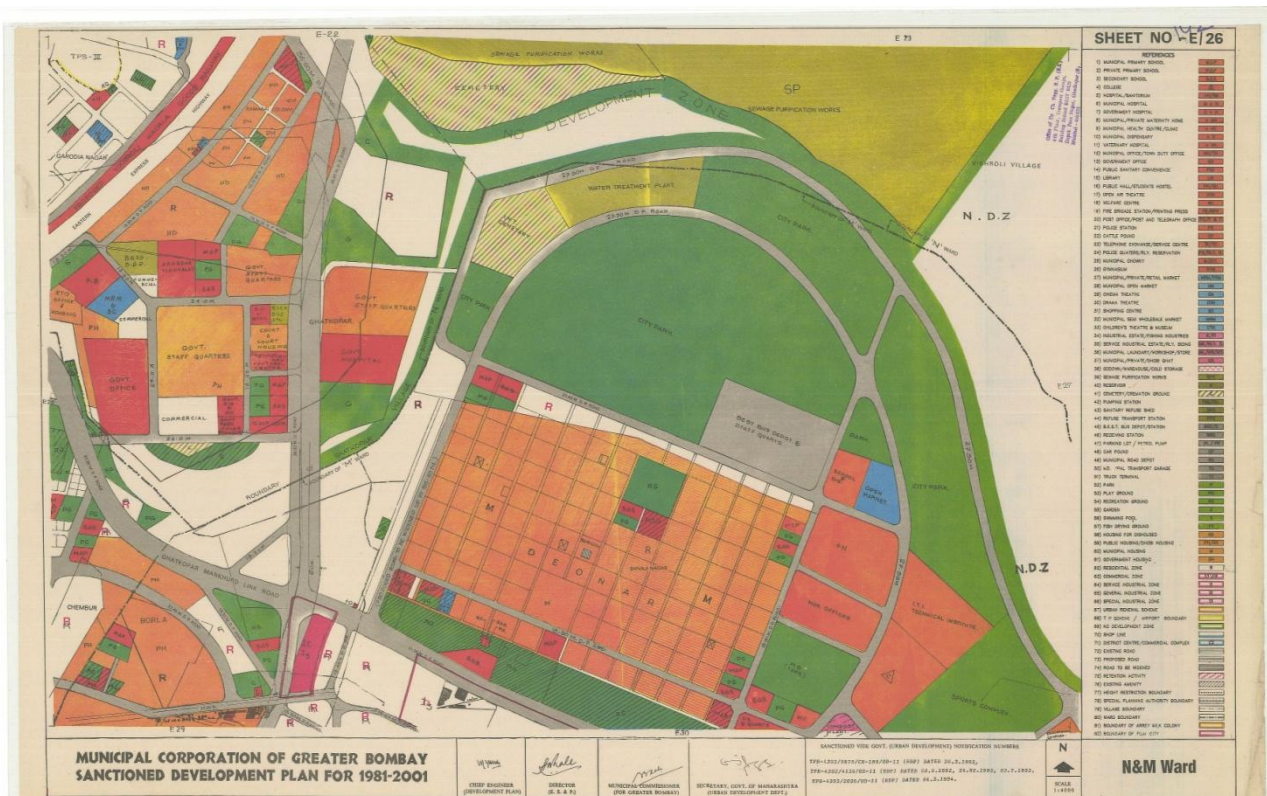


Figura 52. Tavola della *Municipal Corporation of Greater Bombay Sanctioned Development Plan for 1981 – 2001*

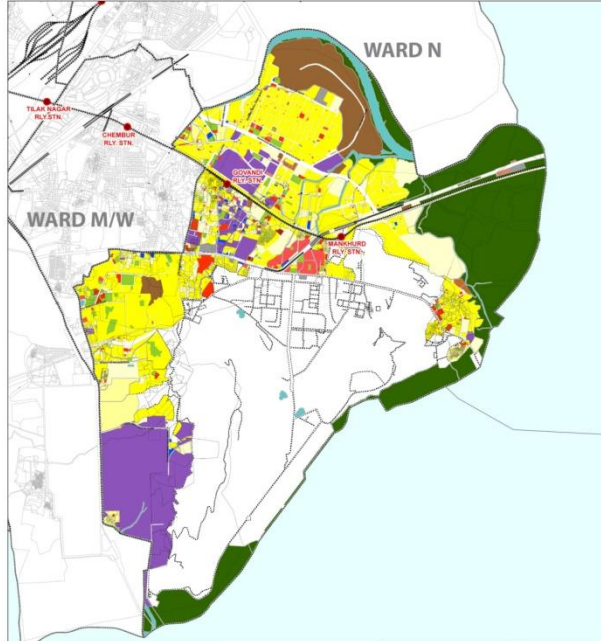
Nessuno degli obiettivi prefissati dal piano è stato portato a termine, e negli ultimi anni si è anzi dovuto tener conto dell'ulteriore crescita della popolazione.

Per questo motivo oggi la città non presenta alcuna correlazione con il precedente *Development Plan*, e nel recente *Development Plan 2014 - 2034* l'*Existing Land Use map* (Figura 52) mostra che la maggior parte dell'area di Shivaji Nagar è destinata ad uso residenziale (*Residential*)¹³⁵, altre parti ai servizi e alle strutture per l'istruzione (*Education Amenities*), e in prossimità della discarica un'area destinata ai trasporti e ai servizi di comunicazione (*Transport and Communication Facilities*) mentre una porzione molto ridotta alle strutture pubbliche (*Public Utilities and Facilities*). La stessa discarica rientra in quest'ultima categoria. Una delle previsioni attese è che nei prossimi anni il materiale depositato sulla discarica diventi fertilizzante, e una volta concluso questo processo di trasformazione sarà possibile pensare la nuova destinazione d'uso dell'area da essa occupata.

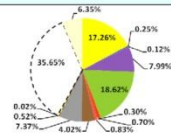
¹³⁵ Nella categoria residenziale rientrano anche le attività commerciali.



M/E – WARD EXISTING LAND USE 2012



Source : Primary Existing Land Use Survey, 2012



M/E - WARD

Source: Satellite Image 2008-2007, MCGM



Key Map M/E - Ward

WARD M/E:

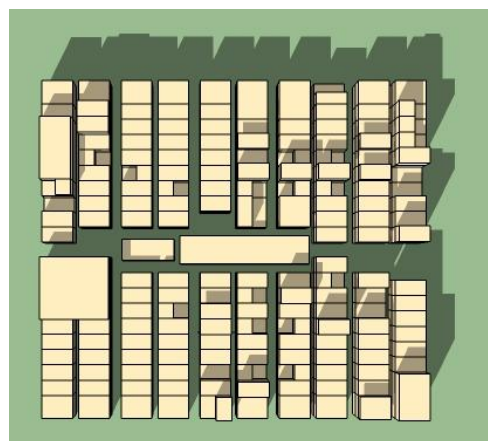
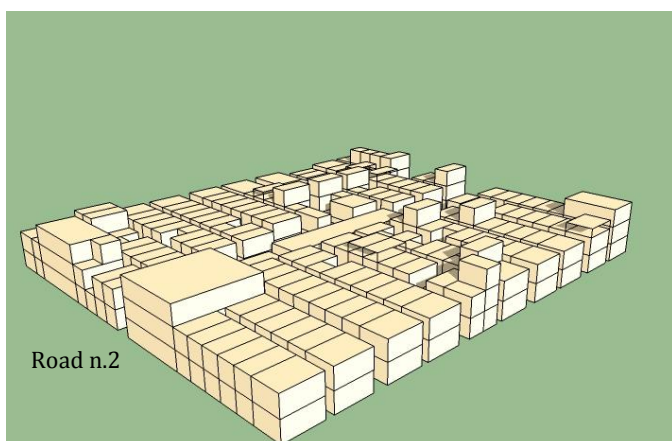
- The ward is bound by Thane Creek on the East, V.N.Purav Marg on the North, Dattanagar Road, Ramakrishna Chemburkar Marg on the West, BARC and Arabian Sea on the South.
- The area surveyed in ward M/E is 3308.25 ha which includes Wasi Naka, Shivaji Nagar, Deonar, RCF Colony, BPCL Colony, HPCL Colony and Trombay amongst others.

EXISTING LAND USE DISTRIBUTION

Existing Land Use (2012)	Colour Codes	Ward M/E	
		Area in ha.	Area %
Residential		571.12	17.26
Commercial		8.28	0.25
Offices		3.93	0.12
Industrial		264.24	7.99
Natural Areas and Open Spaces		615.92	18.62
Education Amenities		23.31	0.70
Medical Amenities		9.89	0.30
Social Amenities		27.35	0.83
Public Utilities and Facilities		133.13	4.02
Transport and Communication Facilities		243.85	7.37
Urban Villages		17.16	0.52
Primary Activity		0.60	0.02
Unclassified		1179.50	35.65
Vacant Land		209.97	6.35
TOTAL		3308.25	100.00

Note: 1. Colour codes above represent main land use only.
2. For detailed land use categories and subcategories and their colour codes refer Figure 1: Consolidated Land Use Classification, City Level Report.

Figura 53. Development Plan of Greater Mumbai 2014 - 2034 - Existing Land Use map (2012) riferito all'M/E Ward.



Superficie del Plot	76,2 m x 69,5 m	5101,61 mq	mq
Superficie totale di Shivaji Nagar		1353114 sq m ¹³⁶	Sqm
Numero totale di abitazioni nel <i>plot</i>		169	n°
Superficie occupata da un'unità residenziale (% maggiore)	3 m x 4.6 m	13,8 mq	mq
<i>Floor Area Ratio</i>	1,65		
Superficie occupata da edifici	79,24		%
Superficie occupata dalle abitazioni	70,83		%
Superficie residenziale		3647,37	mq
Superficie destinata alle strade di servizio		345,59	mq
Superficie destinata alle strade pedonali		916,61	mq
Superficie occupata dai servizi (tempio, blocco bagni pubblici)	8,41		%
Superficie occupata dai servizi igienici pubblici		192,03	Mq

Per capire nel dettaglio come il *plot* 11 a Shivaji Nagar è articolato si è provveduto a mettere in evidenza alcuni aspetti attraverso i seguenti schemi:

1. **Classificazione della viabilità interna**
2. **Strutture ricettive**
3. **Attività commerciali**
4. **Tipologie abitative**

¹³⁶ URBZ/Institute of Urbanology, *Report Govandi*, 2012, p. 3.

1. Classificazione della viabilità interna

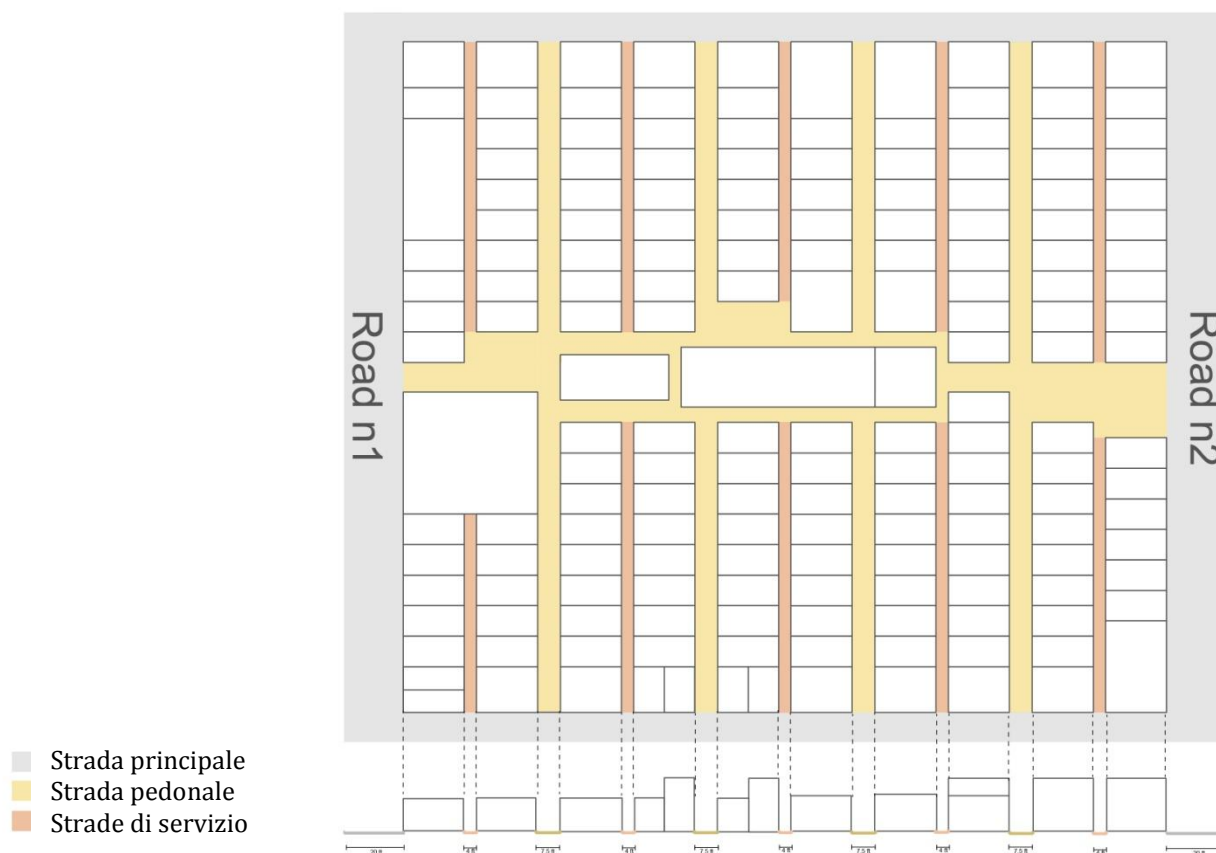


Figura 54. Classificazione della viabilità interna a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: elaborazione propria.

La mappa ha come obiettivo mettere in evidenza il funzionamento della viabilità interna al Plot. Il Plot si trova tra le due strade principali (larghezza circa 6 metri) (Immagine 54), chiamate Road n. 1 e Road n. 2, che attraversano l'intero quartiere connettendo la parte Ovest ad Est di Shivaji Nagar. La Road n. 1 è sia veicolare che pedonale, mentre la Road n. 2 viene utilizzata per il mercato ed è prevalentemente pedonale, anche se è possibile osservare il passaggio di qualche veicolo, prevalentemente motociclette. Interni al plot si sviluppa un'alternanza regolare di strade esclusivamente pedonali e strade di servizio. Le strade di servizio (larghezza circa 1,2 metri) sono molto strette e ospitano i vari cavi di collegamento alla rete elettrica. Le strade pedonali (larghezza circa 2,3 metri) ospitano l'accesso alle abitazioni ma sono, spesso, anche luoghi in cui si svolgono le piccole attività commerciali (per esempio, i venditori di tè, o *chai*¹³⁷). Entrambe le tipologie di strade convergono al centro del Plot in cui

¹³⁷ Il *chai* è un tè aromatizzato indiano ricavato dal tè nero con una miscela di spezie ed erbe indiane.

è situata il blocco dei servizi igienici pubblici. Qualche volta la strada pedonale di accesso ai servizi igienici pubblici è chiusa da un cancello.



Figura 55. Esempio di una delle strade principali a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.



Figura 56. Esempio di una delle strade principali di Shivaji Nagar (Mumbai, India) in cui ogni giorno si svolge il mercato. Fonte: Archivio personale, 2015.



Figura 57. Esempio di una strada di servizio a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015



Figura 58. Esempio di una strada pedonale a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015

2. Strutture ricettive (strutture mediche - scuole - edifici religiosi)

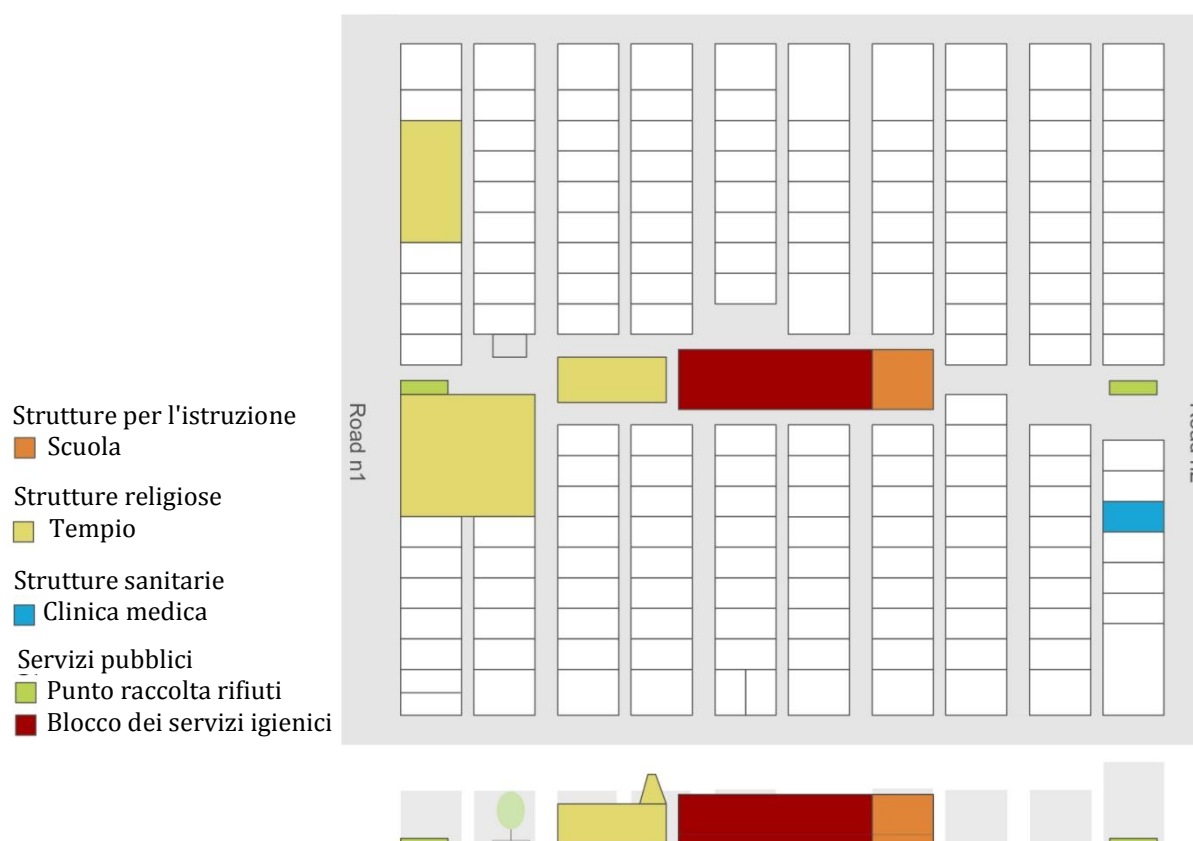


Figura 59. Classificazione strutture ricettive a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Elaborazione propria

A Shivaji Nagar all'interno di ogni *plot* è presente al centro il blocco dei servizi igienici pubblici (21m x 59,5 m). In particolare nel *plot* 11 c'è anche il tempio di Shree Saibaba Mandir (8 m x 4 m). I servizi igienici pubblici (Figura 60) sono costituiti da 24 sedute: 12 per le donne e 12 per gli uomini. Il blocco, però, verte in condizioni precarie a cause della mancanza di manutenzione, l'assenza di acqua corrente ed elettricità.

Alle due estremità, sulle strade principali Road n.1 e Road n.2 sono posizionate le discariche (Figura 61), che non sono altro che vasche in muratura che fungono da contenitori. Allo stato attuale vertono in uno stato di degrado e risultano parzialmente demoliti.

Ogni *plot* è responsabile delle *public toilets*. Si calcolano 20 sedute (wc) per 200 persone: 1 wc ogni 31 donne; 1 wc ogni 25 uomini. Il DPGM34 si pone tra gli obiettivi realizzare un sistema sanatorio pubblico. Inoltre, per ogni *plot* dovrebbe essere nominata un'organizzazione che si

occupi della gestione e della manutenzione non avendo, quindi, il governo alcuna responsabilità.



Figura 60. Blocco dei servizi igienici pubblici nel *Plot 11* a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015



Figura 61. Spazio per i rifiuti nel *Plot 11* a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015

3. Attività commerciali

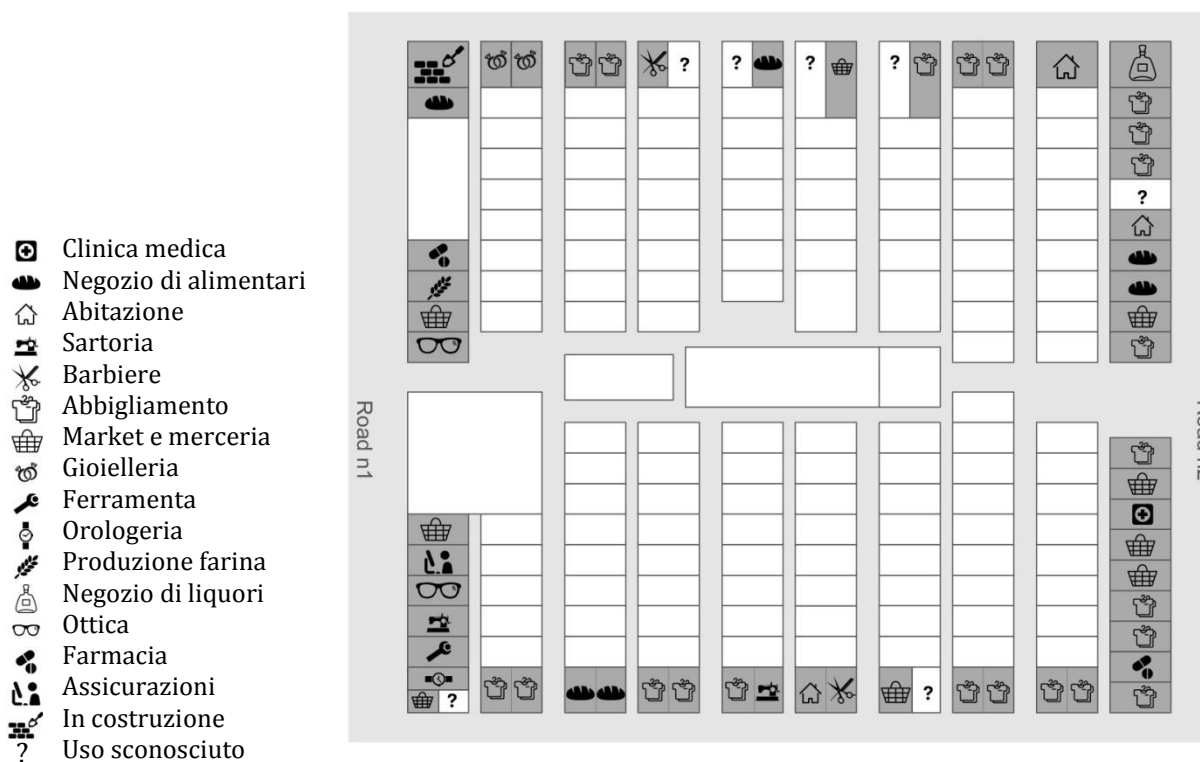


Figura 62. Classificazione delle attività commerciali nel *Plot* 11 di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Elaborazione propria

La presenza di numerose e differenti attività commerciali rende il *plot* 11 autonomo e indipendente. La maggior parte delle attività commerciali si concentrano al piano terra degli edifici perimetrali. Nel *plot* 11 sono presenti un totale di 64 attività commerciali (Figura 63), anche se raramente è possibile trovare abitazioni.

Tabella 4. Classificazione delle attività commerciali nell'insediamento *slum* di Shivaji Nagar (Mumbai, India)

Tipologia di attività commerciali	Numero di unità
Clinica medica	1
Alimentari	6
Abitazione	3
Sarto	2
Barbiere	2
Abbigliamento	22
Generali	9
Gioielleria	2
Carpentiere	1
Orologiaio	1
Negozioprodotto di farina	1
Negozi di liquori	1
Ottico	2
Farmacia	2
Assicurazione	1
In costruzione	1
Uso non pervenuto/non in uso	7
Totale	64



Figura 63. Esempio delle attività commerciali presenti a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015

Lo sviluppo del quartiere

Originariamente le abitazioni realizzate a Shivaji Nagar erano in materiale precario (lamiera, legno e teli). Oggi tutte le abitazioni sono realizzate in cemento armato, mattoni spesso anche con un'elevata qualità nelle finiture interne. Non c'è attualmente un progetto di riqualificazione del quartiere e quello che sta verificando è un processo di auto costruzione che vede protagonisti i proprietari stessi delle abitazioni che disponendo delle risorse economiche decidono di provvedere ad un miglioramento della propria abitazione.

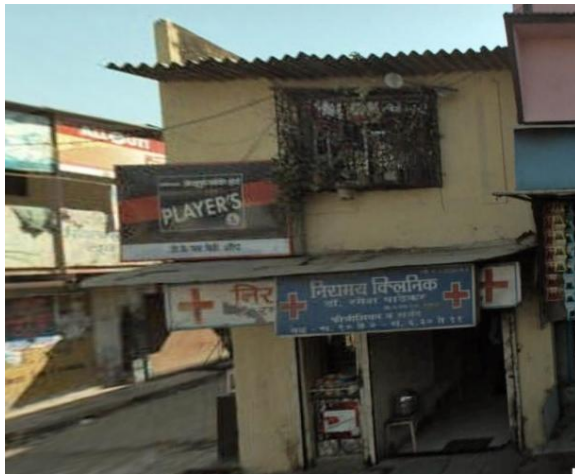


Figura 64 Ristrutturazione di un edificio sulla Road n. 1 a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ

È un esempio di incremento in altezza. L'edificio, infatti, è stato trasformato dalla tipologia G +1 a G +2, con un sollevamento ulteriore rispetto al livello stradale di circa 60 cm. Il piano terra sarà utilizzato per l'attività commerciale mentre il primo e il secondo piano per la residenza.

Fino a poco tempo fa il limite di altezza era fissato a 4,6 m circa (ovvero 14 ft), il che consentiva la realizzazione di un piano e mezzo. Ora l'altezza massima consentita è di circa 6 m (18/20 feet) che consentirebbe la realizzazione di un'abitazione di due piani. L'impossibilità di trovare documenti sulla regolamentazione dell'altezza degli edifici ha comportato l'evoluzione di un codice orale tra i costruttori e i tecnici del BMC. Le persone che vivono a *Shivaji Nagar* naturalmente aspirano a poter migliorare le loro condizioni di vita, e l'aspetto più importante è possedere i servizi igienici all'interno

della propria abitazione. I bagni pubblici, di cui molti sono costretti ad usufruire, sono, infatti, sporchi e insicuri.

Uno dei maggiori problemi che il Paese sta affrontando è quello delle fornire ai residenti abitazioni a prezzi accessibili. Anche a Shivaji Nagar il numero dei componenti della famiglia è in aumento. Molto spesso è, infatti, la terza generazione a risiedere nel quartiere. Prima di pensare di comprare una casa spesso la scelta che viene fatta è quella di ampliare l'abitazione esistente (ovvero quella dei genitori). Se si ha la disponibilità economica si opta per la realizzazione sia di un ulteriore piano, che vada a rispondere alla nuova richiesta abitativa, sia attuando dei miglioramenti anche forzando i limiti di altezza stabiliti dal regolamento edilizio.

Ciò che spesso ostacola il miglioramento di questo tipo di insediamenti è il fatto che vengono considerati illegittimi, nel senso che chi vi abita non ha il possesso della terra che occupa. A Shivaji Nagar la situazione iniziale era diversa, in quanto il terreno su cui edificare era parte di un frazionamento con lotti affidati ai futuri residenti con un contratto di locazione.

Il processo che attualmente si sta sviluppando in quartieri con queste caratteristiche è di *homegrown*¹³⁸, ovvero di auto-costruzione, il che consente attuando di realizzare case a prezzi accessibili in quantità superiore rispetto a quello che si potrebbe ottenere con la Municipalità. Una recente proposta, che favorirebbe questo tipo di iniziativa, è di incrementare il *Floor Space Index* (FSI) al fine di consentire un ampliamento in altezza dell'edificio. Attualmente sono i *contractor* i principali protagonisti in questo tipo di interventi i quali rivestono un ruolo di ingegnere, o di architetto, di direttore dei lavori e di impresario, senza, però, nessuna vera qualifica se non l'esperienza maturata sul campo, come detto precedentemente. Di recente si avvalgono della figura di professionisti ingegneri/architetti nella fase progettuale per studiare le soluzioni idonee a rispondere alle esigenze dei committenti. In generale, nelle costruzioni si predilige l'uso dei materiali e delle tecniche costruttive locali con il contributo di specialisti del settore attraverso un processo collaborativo. Per la piccola dimensione dell'area (ricordiamo che un'abitazione ha dimensione circa 12 mq) i tecnici

¹³⁸ Attualmente URBZ sta lavorando al progetto *Homegrown Neighbourhood Project* a Shivaji Nagar con l'ambizione di dimostrare che il quartiere, proprio attraverso il processo di *homegrown*, può contribuire alla fornitura di alloggi a prezzi accessibili.

forniscono il loro contributo ponendo particolare attenzione all'ottimizzazione degli spazi, alla luce naturale, alla ventilazione, all'economia dei materiale e alla solidità della struttura¹³⁹.

Tipologie abitative

All'interno del *plot* si trovano diverse tipologie abitative. La dimensione più frequente è 3 m x 4 m, quindi un'unità abitativa di 12 mq che si articola in piano terra (*ground*) e piani superiori.

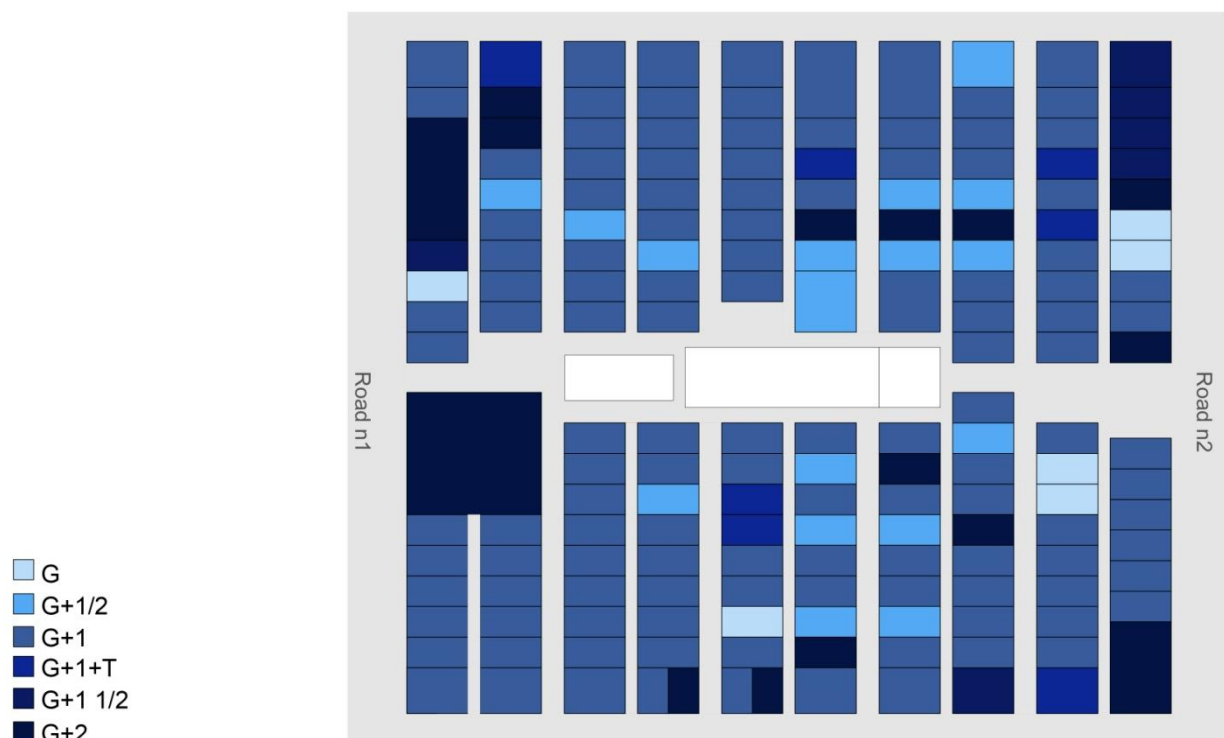


Figura 65. Classificazione delle tipologie abitative a Shivaji Nagar; Fonte: Elaborazione propria

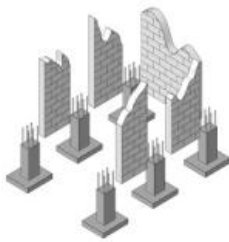
Tabella 5. Tipologie edilizie nell'insediamento *slum* di Shivaji Nagar (Mumbai, India)

Tipologia abitativa	Numero di unità	Numero unità residenziali	Uso misto (abitazioni + attività commerciali)	dDensità di popolazione ¹⁴⁰ (abitanti)
G	6	3	3	12
G +1/2	17	16	1	64
G +1	121	91	30	848
G +1 +1/2	6	0	6	24
G +1 +t	7	5	2	48
G +2	12	8	4	128
Totale	169	123	46	1124

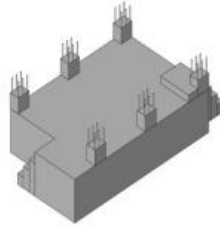
¹³⁹ URBZ in un recente breve documentario, girato nel 2014, dal titolo "A house we built" mostra il processo costruttivo di una casa a Shivaji Nagar, che è parte del *Homegrown Neighbourhood Project*. Disponibile al link: <https://www.youtube.com/watch?v=whyfh1x0kh0>.

¹⁴⁰ Per calcolare la densità di popolazione si suppone che ci siano 4 persone per piano.

Di seguito vengono mostrate le fasi costruttive di un'abitazione del tipo *pukka* realizzate nell'insediamento slum di Shivaji Nagar.



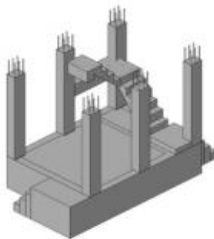
1. La prima fase della costruzione della nuova abitazione consiste nella demolizione dell'abitazione esistente.



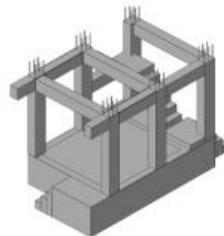
2. Dopo la demolizione dei vecchi muri si procede allo scavo, alla realizzazione delle fondamenta e della *soak pit* (o fossa a perdere). Si definisce la posizione dei pilastri.



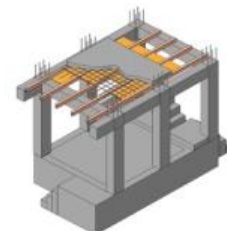
3. Lo scavo viene riempito con i resti dei muri della vecchia abitazione e vengono completati i plinti.



4. Dopo il completamento dei plinti vengono realizzati i pilastri del piano terra.



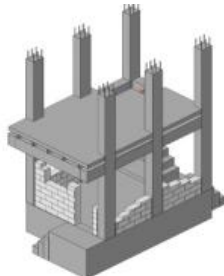
5. Realizzazione delle travi a sbalzo.



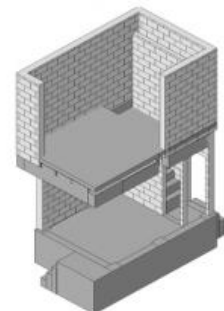
6. Posa del solaio.



7. Realizzazione dei muri perimetrali del piano terra.



8. Realizzazione delle aperture delle porte e delle finestre. Una volta definita la posizione viene eseguita una traccia e vengono fissate alle finestre delle griglie prefabbricate.



9. Realizzazione dei i muri interni e del solaio, e contemporaneamente dei muri esterni del piano terra.



10. Se l'abitazione supera l'altezza il solaio di copertura viene realizzato in lamiera con un'inclinazione minima tale da consentire lo scolo della acque piovane. Diversamente, quando l'ultimo piano è una terrazza viene realizzato il solaio.

Figura 66. Processo costruttivo di una casa *Pukka* a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ, *Construction practice in Shivaji Nagar area (M-ward)*.



THE HOMEGROWN NEIGHBOURHOOD IN GOVANDI, WHICH COMPRISES OF SHIVAJI NAGAR, NIRANKAR NAGAR, BAIGANWADI, LOTUS NAGAR, RAFI NAGAR, HAS TWO BROAD TYPOLOGIES, THAT IS, THE GRID PLANNED RESETTLEMENT LOCALITY OF SHIVAJI NAGAR AND THE REST OF THE AREA, WHICH IS AN ORGANIC OUTGROWTH OF THE PRIOR.

SHIVAJI NAGAR TYPICALLY HAS G+1 PAKKA HOUSES, CONSTRUCTED MOSTLY WITH REINFORCED CEMENT CONCRETE. PEOPLE ARE RICHER, THUS FLAMBOYANT ELEVATION TREATMENT IS NOT UNCOMMON.

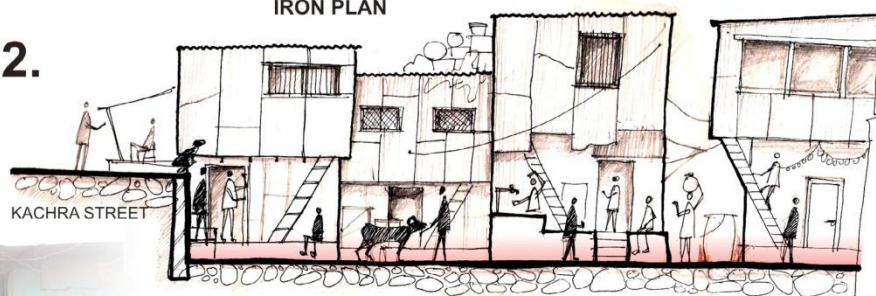
1.



SECTION THROUGH ONE OF THE STREETS OF SHIVAJI NAGAR WHICH FORMS A PART OF A LARGER GRID IRON PLAN

THE NEWER SETTLEMENTS ARE KATCHHA. HOUSES MADE OF GI SHEETS AND WITH TIMBER SUPPORTING MEMBERS MOSTLY SCAVENGED FROM THE DUMPYARD

2.

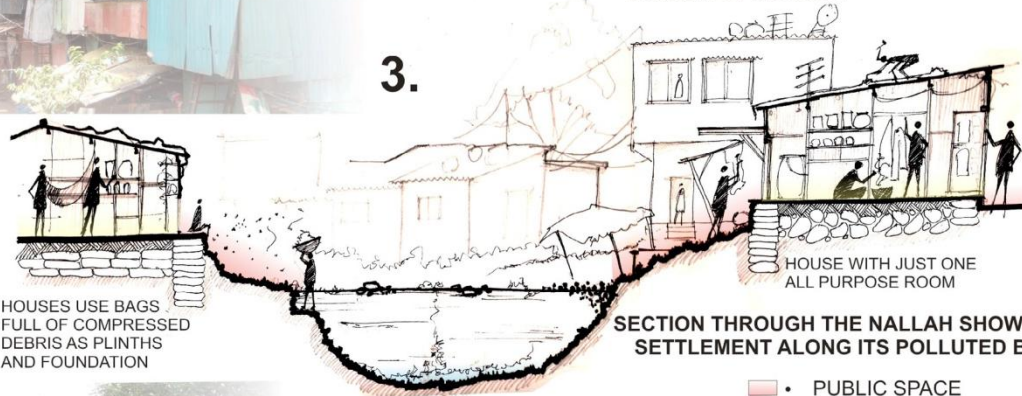


RAFI NAGAR STREET

STREET SECTION THROUGH RAFI NAGAR SHOWING THE KATCHA NATURE OF HOUSES.



3.



HOUSES USE BAGS FULL OF COMPRESSED DEBRIS AS PLINTHS AND FOUNDATION

SECTION THROUGH THE NALLAH SHOWING THE SETTLEMENT ALONG ITS POLLUTED BANKS



HOUSES ALONG THE NALLAH ARE IN THE WORST CONDITION OF STRENGTH AND SERVICES. THEY ARE MOSTLY MADE UP OF RUSTED TIN SHEETS OR JUST PLASTIC CLOTH. BUILT IN ALMOST ZERO COST, THESE HOUSES FACE SEVERE HEALTH AND FLOOD HAZARDS FROM THE NALLAH.

- PUBLIC SPACE
- SEMI PUBLIC SPACE
- SEMI PRIVATE SPACE
- PRIVATE SPACE
- DRAINS / NALLAH
- WATER SUPPLY PIPE

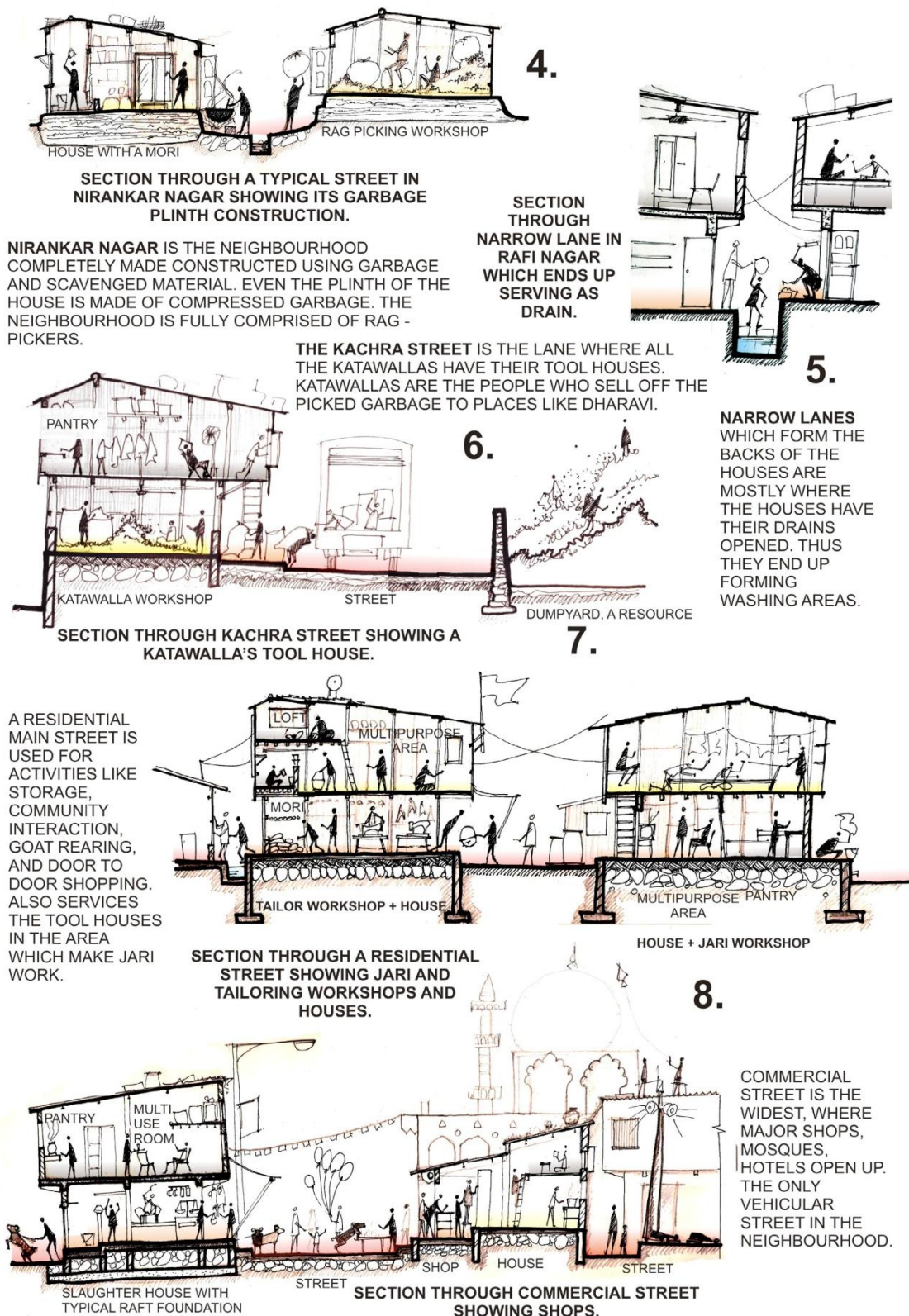


Figura 67. Rappresentazione delle relazioni tra abitazioni, attività commerciali e viabilità nell'insediamento *slum* di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ, *Construction practice in Shivaji Nagar area (M-ward)*

I Servizi

Ci sono diverse problematiche che affliggono le aree come *Shivaji Nagar*. Tra queste ci sono: l'approvvigionamento idrico, l'assenza di servizi igienici all'interno delle abitazioni. Per quel che riguarda il primo aspetto in generale «si calcola, per l'approvvigionamento idrico riferito alle residenze, un minimo di 70 - 100 litri pro capite al giorno in modo da rispondere alle necessità personali e domestiche delle comunità urbane»¹⁴¹.

Come già riportato nella descrizione, il cuore del *plot* è rappresentato dal blocco dei servizi igienici pubblici. Ancora oggi non tutti possiedono i servizi igienici all'interno delle abitazioni, e spesso, in aree come *Shivaji Nagar*, realizzarli è considerato addirittura illegale. Essendo destinato all'uso comune alla manutenzione del blocco dei servizi dovrebbe contribuire tutta la comunità. Uno delle soluzioni che si sta cercando di portare avanti è di affidarne la gestione ad una cooperativa attraverso il contributo economico dei residenti. La maggior parte dei blocchi presenti nel quartiere richiederebbe un intervento di ristrutturazione.

Il sistema attualmente utilizzato per ricavare all'interno delle case i servizi igienici è una fossa di assorbimento dei rifiuti organici, o *soak pit* (Figura 68). Quando si procede ad edificare una nuova casa, una grande fossa in mattoni viene scavata al centro della casa. Essa è collegata agli scarichi dei igienici e in questo modo tutte le acque reflue vengano condotte nella fossa e successivamente assorbite dal terreno.

¹⁴¹ Indian Standard. Code of Basic Requirements for Water Supply, Drainage and Sanitation, (Fourth Revision), 2010. Disponibile al link: <https://law.resource.org/pub/in/bis/S03/is.1172.1993.html>



Figura 68. Particolare della soak pit in un'abitazione in costruzione. Fonte: URBZ

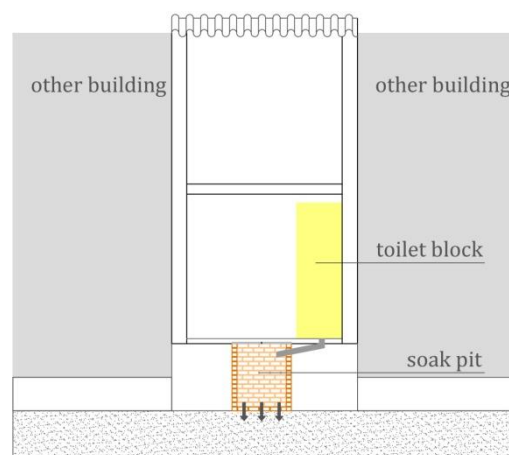


Figura 69 Schema del sistema *soak pit* in un'abitazione del tipo G+1. Fonte: Elaborazione propria

Per quanto riguarda la rete fognaria pubblica «anche se quasi il 50 per cento della popolazione urbana possiede i servizi igienico-sanitari, solo il 28 per cento delle famiglie che vivono in città sono collegate alla rete fognaria pubblica»¹⁴². Se si provasse ad immaginare di dotare ogni abitazione di un proprio servizio igienico sarebbe necessario pensare a quale potrebbe essere il miglior sistema fognario adottabile, per esempio la fossa settica. In questo caso si dovrebbe prevedere la connessione di tutte le case alla fossa settica da situare in una parte del *plot* a cui si possa accedere con il servizio pubblico di prelievo.

ESTIMATED PEAK DISCHARGE FOR RESIDENTIAL COLONIES ¹⁴³			
No. of users	No. of households	No. of fixture units	Probable peak discharge lpm
(1)	(2)	(3)	(4)
50	10	20	108
100	20	40	216
150	30	60	324
200	40	80	432
300	60	120	648

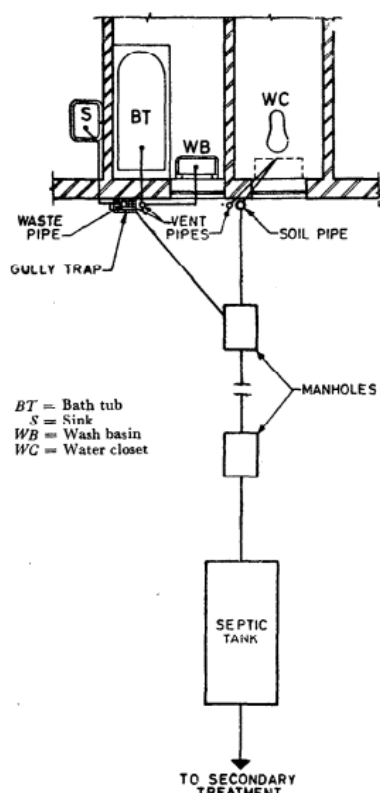
Note 1 - Probable peak discharge is based on 60 percent fixtures units discharging simultaneously.

Note 2 - Each household consisting of 5 persons may have 1 WC, 1 bath and wash basin/kitchen sink.

¹⁴² National Institute of Urban Affairs, *Norms and Standards of Municipal Basic Services in India*, 2007, p. 1. Disponibile al link: www.niua.org

¹⁴³ IS 2470-1 (1985): Code of practice for installation of septic tanks, Part I: design, criteria and construction [CED 24: Public Health Engineering.], p. 9.

Disponibile al link: <https://law.resource.org/pub/in/bis/S03/is.2470.1.1985.pdf>



Dimensionamento della fossa settica.

Una fossa settica, progettata sulla base del flusso delle acque reflue, sulla sedimentazione e smaltimento dei fanghi, prevede un periodo di accumulo che va dalle 24 alle 48 ore in base al flusso medio giornaliero di depurazione. Il serbatoio settico deve avere larghezza minima di 750 mm, una profondità minima di un metro sotto il livello dell'acqua e una capacità minima di 1000 litri. Per il *plot* 11 a Shivaji Nagar dove si superano di gran lunga i 100 abitanti, «devono essere installati e utilizzati in parallelo serbatoi duplicatori, ciascuno con la metà della capacità totale calcolata richiesta»¹⁴⁴.

Figura 70. Schema di un sistema di fossa settica.

Tabella 6. Dimensionamento della fossa settica consigliata per le colonie residenziali.

RECOMMENDED SIZES OF SEPTIC TANKS FOR RESIDENTIAL COLONIES ¹⁴⁵				
No. of users	Length (m)	Breadth (m)	Liquid Depth (Cleaning Interval of)	
50	5,00	2,00	1,0	1,24
100	7,50	2,65	1,0	1,24
150	10,00	3,00	1,0	1,24
200	12,00	3,30	1,0	1,24
300	13,00	4,00	1,0	1,24

Per molti indiani Mumbai rappresenta “la città dei sogni”. Risiedere qui significa trovare migliori opportunità di lavoro, favorite dalla residenza più o meno recente di qualche componente della famiglia. Perciò anche un quartiere, come Shivaji Nagar, diventa attrattivo per i nuovi migranti che concorrono, con il naturale incremento demografico, allo sviluppo e alle criticità dell’habitat. Vi abitano famiglie numerose spesso composte da tre generazioni che convivono sotto lo stesso tetto.

¹⁴⁴ IS 2470-1 (1985): Code of practice for installation of septic tanks, Part I: design, criteria and construction [CED 24: Public Health Engineering], p. 18.

¹⁴⁵ IS 2470-1 (1985): Code of practice for installation of septic tanks, Part I: design, criteria and construction [CED 24: Public Health Engineering.], p. 9.

Disponibile al link: <https://law.resource.org/pub/in/bis/S03/is.2470.1.1985.pdf>

Le informazioni che seguono sono il risultato interviste dirette rivolte alle persone che vivono nell'insediamento *slum* Shivaji Nagar senza un questionario predisposto in quanto si è ritenuto più efficace attingere dalle conversazioni la conoscenza dei problemi e del modo di vivere con particolare riferimento alle tipologie edilizie e alla loro micro organizzazione, e agli spazi comuni. Le conversazioni hanno coinvolto diverse persone: anziani, donne, adolescenti e giovani e in particolare commercianti per cercare di avere un quadro il più completo possibile dei problemi e della aspirazioni dei residenti.

La maggior parte delle persone che vivono nel quartiere confermano lo stato di precarietà in cui vivono. L'evidente mancanza di alcuni servizi mantiene basso il livello della qualità della vita. Soprattutto le famiglie con bambini piccoli ambiscono a migliorare la propria condizione sperando di potersi trasferire in zone migliori della città. Questo è quello che emerge quando si parla con le donne e le giovani madri che svolgono solo le mansioni domestiche. Quando, infatti, diversi componenti svolgono una mansione nel quartiere difficilmente manifestano la volontà di lasciarlo. Nel corso di questi trent'anni dalla formazione dell'insediamento *slum* molte persone hanno talmente migliorato la loro condizione economica da potersi permettere di investire il proprio denaro nell'acquisto di una seconda abitazione in nuovi quartieri residenziali di Mumbai come Navi Mumbai, Panvel, Andheri. Sono appartamenti, anche con buone finiture, che molti preferiscono affittare per ricavarne una rendita, piuttosto che abitarvi, in quanto vivere nello *slum* rende più immediato l'accesso al posto di lavoro, il minor costo della vita in particolare l'educazione dei figli. La facilità con cui si è potuto interagire con gli abitanti è dovuta al fatto che l'accompagnatore per le interviste è un tecnico che opera nello studio URBZ situato all'interno del *plot* 11.

Tra le tante interviste effettuate se ne riportano alcune più significative. La prima riguarda un certo Mama, venditore per strada di *chai* e caffè. Vive nello *slum* da circa 30 anni con la moglie nel piano terra di una casa che condivide nel piano superiore con un una figlia sposata, mentre un'altra figlia si è trasferita recentemente in un altro *plot*. Racconta di essere proprietario di una casa attigua che ha recentemente ristrutturato e affittato. Sembra un caso singolare perché il signor Mama è proprietario

anche di un'altra casa in un altro quartiere "più moderno" della città. Sua figlia, che presenziato all'intervista, ha messo in evidenza la mancanza di spazi verdi per far giocare i bambini e per consentire alle giovani madri e agli anziani opportunità di socializzazione.

Un'alternativa importante è l'area vuota di Ram Mandir, che però non offre alcun tipo di servizio; altrimenti bisogna recarsi nel giardino di Chembur non troppo lontano dallo *slum*. Va da sé che gli spazi di fruizione collettiva potrebbero essere recuperati all'interno dei singoli plot qualora venissero rimossi i servizi igienici con la realizzazione di una rete fognaria, ma questa al momento sembra un'utopia.

La *Brihanmumbai Municipal Corporation* (BMC), conosciuta anche come *Municipal Corporation of Greater Mumbai* (MCGM), è responsabile delle infrastrutture e anche delle *public toilets* a Shivaji Nagar, ha proposto la ristrutturazione dei servizi con l'affidamento ad una cooperativa della pulizia e della manutenzione, ovviamente con gli oneri a carico dei fruitori.

Dalle interviste si può dedurre che le famiglie, composte anche da 6 o 8 persone, condividono lo spazio della casa e con accorgimenti per ottimizzare gli spazi, come un divano che si trasforma in letto. Nelle situazioni più precarie si arriva ad avere abitazioni finestre creando un ambiente molto buio e insalubre. Nello stesso ambiente, che ospita la cucina e gli utensili necessari, studiano i ragazzi.

L'acqua corrente si ha soltanto per poche al giorno, dalle 5.30 alle 9 del mattino. I giovani sono portati a guardare con ottimismo il trasferimento in altre parti della città più confortevoli in quanto non vedono proposte concrete per migliorare la vita nello *slum*.

In un'altra intervista ad un giovane, che rappresenta la nuova generazione dello *slum*, emerge la mancanza di spazi di condivisione in cui incontrare gli amici. Al momento queste attività di svago possono essere svolte solo all'esterno dello *slum* in quartieri che dispongono di queste tipologie di servizi. Per i giovani, che vedono nei nuovi quartieri residenziali che stanno sorgendo in città, i luoghi del futuro a cui ambiscono l'unica alternativa per il miglioramento del quartiere è rappresentata solo da una totale ricostruzione.

Una donna che vive a Shivaji Nagar con la sua famiglia, marito e figli mostra con orgoglio i miglioramenti apportati nella sua abitazione: l'aver rifatto il soffitto, aver ritinteggiato e rimodernato la terrazza. Mette in evidenza invece la mancata assistenza da parte della municipalità e le problematiche che quest'ultima dovrebbe aver a cuore di risolvere: il problema della spazzatura, delle strade di servizio sporche ed infestate dai ratti. La comunità, che condivide spazio e problematiche è molto unita, ma mancano luoghi di incontro, per esempio per l'organizzazione di cerimonie e festival, ma anche di incontro per i giovani (parchi, librerie e sale giochi).

Attualmente è presente comitato di gestione del *plot* composto da 5 membri rappresentanti che organizzano degli incontri con tutti i residenti per discutere delle problematiche. Talvolta espongono le riflessioni che emergono alla BMC ma mai con esito positivo.

Considerazioni di sintesi

Sempre più spesso si leggono articoli riguardo alle previsioni sulla crescita della popolazione mondiale. Una delle domande più frequenti è: *come saranno le città nei prossimi anni?*. Questo è uno dei temi affrontati in una recente ricerca condotta dall'Oxford Economics che passa in rassegna le 10 città che cresceranno di più nei prossimi anni¹⁴⁶. Vengono analizzate anche due metropoli indiane: Delhi e Mumbai e riguardo a quest'ultima si legge: «si prevede un incremento di 5,1 milioni di abitanti tra 2013 e 2030 nell'area metropolitana di Mumbai: la città più popolosa del Paese e uno dei pilastri finanziari della Repubblica. La città vanta uno dei Pil pro capite più elevati e si aggancia alla top 10 delle aree con il maggior tasso di crescita economica su scala mondiale: la stessa ricerca dell'istituto britannico prevede un incremento di 173 miliardi di dollari entro il 2030»¹⁴⁷.

Con queste straordinarie previsioni, che vedono la crescita di entità urbane già fuori scala per un governo del territorio organico ed efficiente, ogni considerazione sullo stato di fatto e sulle dinamiche di breve periodo che possono essere tecnicamente studiate per adottare soluzioni urbanisticamente sostenibili, diventa imponderabile. Si dimostrerebbe inadeguata e, per molti aspetti, già datata rispetto alla velocità con cui la pressione migratoria concorre a modificare gli assetti delle periferie e di molte aree centrali degradate con le conseguenti criticità nei servizi collettivi, nell'offerta di lavoro e nella struttura dei diversi habitat che caratterizzano gli *slum*.

Pertanto, in questo lavoro si è scelto di mettere a fuoco, da un lato le problematiche più generali attraverso gli esempi presi in esame nei diversi Continenti con particolare interesse dei processi storici sul fenomeno migratorio e sull'impatto nelle grandi metropoli. Da un altro lato si sono studiate le determinanti specifiche dei due insediamenti di *Dharavi* e *Shivaji Nagar* a Mumbai con indagini dirette sul posto con la collaborazione architetti indiani, attingendo esperienze e modelli di studio di prima mano per capire i meccanismi di formazione, di bonifica e di "sostenibilità" degli *slum* tenendo conto delle attività giuridiche e progettuali prodotte dalla Municipalità di Mumbai.

¹⁴⁶ Le dieci città elencate sono: Dar es Salaam, Lagos, Dacca, Karachi, Kinshasa, Pechino, Tianjin, Jakarta, Delhi e Mumbai.

¹⁴⁷ A. Magnani, *Come sarà il mondo nel 2030? Da Lagos a Delhi, le 10 città che cresceranno di più*, Il Sole24ore, 2015. Disponibile al link: <http://24o.it/3XuWNK>.

Comunque, si tratta di operazioni difficili per garantire i requisiti minimi dell'abitare civile senza una forte azione dirigistica che ridimensioni la densità abitativa e l'uso del suolo con finalità pubbliche e collettive. Infatti, dove non ci sono le condizioni per spostare al di fuori dello *slum* parte degli abitanti in sovrannumero, l'unica alternativa rimane quella di aumentare le aree di intervento edificatorio. È questo certamente il motivo per il quale gli *slum* non rientrano nei progetti delle grandi aree; progetti che dovrebbero esprimere una visione strategica della metropoli e una missione sostenibile di infrastrutturazione del territorio sostenuta da una politica finanziaria adeguata per una riconversione abitativa di medio e di lungo periodo. È ben vero che il difficile rapporto tra residenti ed immigrati nelle grandi dimensioni diventa critico e influisce negativamente sull'organizzazione della città non soltanto per quanto attiene l'equilibrio dei diversi gruppi sociali ma, in modo più evidente, anche nella manifestazione visiva dell'intero insediamento che soffre delle discriminazioni dovute allo stato di benessere e di povertà. Si può dire che anche l'urbanistica subisca l'influenza classista come manifestano le separazioni protettive, come i *muros* di San Paolo.

Questa consapevolezza non costituisce però motivo di preoccupazione presso la cultura e l'accademia urbanistica, ancora molto interessate a proporre progettualità compositive e infrastrutturali nel tessuto consolidato e sono innumerevoli gli studi e i progetti per affrontare le questioni socio economiche e le condizioni di vita delle aree più degradate. Con questi obiettivi si muovono i grandi organismi internazionali tra i quali primeggiano l'ONU, con le sue articolazioni, e la Banca Mondiale. In ogni caso, è fondamentale che la *governance* del territorio partecipi con convinzione alla soluzione tecnica e socio economica del gigantesco problema.

Questo è un difficilissimo compito che i governi centrali e quelli municipali portano avanti pur nella consapevolezza della mutabilità sempre più repentina dei parametri e delle coordinate a cui fare riferimento, anche in considerazione del fatto che l'aspirazione ad aumentare l'incidenza degli indicatori di sviluppo per migliorare la collocazione nella scala mondiale è tanto forte da diventare prioritaria nelle scelte di assetto urbanistico e sociale.

In questa tesi si è visto (ad esempio negli *slum* di Mumbai) come possa convenire mantenere un coacervo di "equilibri precari" tra realtà di forti contrasti sociali e strutturali piuttosto che correre il rischio di un tracollo "di medio termine" della stessa megalopoli nella competitività internazionale

qualora si modificassero le regole del gioco tra la città affermata e il sistema, a suo modo, egoisticamente efficiente, degli *slum*; con altre parole il tessuto abitativo e il *welfare* della gente immigrata. Non è facile accettare tale stato di cose ma è possibile capire l'*excursus* del fenomeno prendendo in considerazione la scala dei valori che rappresentano l'evoluzione della gente degli *slum*, dalla condizione di miseria estrema all'ingresso nel campo, fino allo stato di emancipazione a cui tutti tendono in uscita. Un percorso sommerso ma di crescita per piccoli passi che si può così sintetizzare:

- a) livello zero - di povertà assoluta, tipico degli immigrati nel primo impatto con il campo abusivo;
- b) livello uno - riferito agli immigrati già orientati a cogliere con tutte le opportunità tipiche della macro convivenza nel campo (raccolta nelle discariche di prodotti solidi per l'accumulo e la vendita, prostituzione, delinquenza minorile);
- c) livello due - riferito alle famiglie che possono fare un lavoro sottopagato, a volte, nell'ambito domestico e possono fruire di servizi essenziali e dell'istruzione dei più piccoli.
- d) livello tre - riferito agli abitanti dello *slum* che possono svolgere con continuità un lavoro in uno spazio "pseudo - aziendale "gestito da terzi (boss interni allo *slum* e/o imprenditori spregiudicati esterni al campo). Questo livello è il più conveniente per "la città", in un rapporto di mutuo interesse, tra realtà del benessere e realtà del disagio sociale, in quanto si riferisce alla fascia dello *slum* nella quale, concentrandosi la più alta produttività artigianale con il più basso costo del lavoro, si raggiunge un PIL molto alto che ricade sulla stessa città, e in parte sullo Stato.

È naturale che nella dinamica della crescita per condizioni di vita migliori si possano modificare i canoni consolidati dei livelli tra i quali, tuttavia, continuerebbe a mantenersi un rapporto rigido, quasi gerarchico, per la stessa natura e composizione del flusso di migrati dal territorio nella città. In altri termini il bilancio sfavorevole, tra i nuovi arrivati e coloro che acquisiscono un titolo professionalizzante ed "escono" dal campo, non lascia prefigurare tempi in cui il fenomeno migratorio di massa possa ritenersi concluso. E ciò significa che diversi *slum*, in quanto bacini di popolazione "produttiva a basso costo" di interventi sul tessuto pubblico di servizi, rappresentano un "patrimonio irrinunciabile" per la città, e pertanto non sostanzialmente modificabile. L'evoluzione dai livelli più bassi ai livelli accettabili avviene lentamente ma costantemente e si traduce in opportunità di lavoro

senza regole d'orario e di remunerazione e con conseguenti *benefit* per la persona e per l'habitat di riferimento.

Sotto questi aspetti anche la città cablata e digitale del futuro (*smart*) avrà difficoltà a riconoscersi e a riprogettarsi nella nuova "dimensione" globale. Pertanto, per l'urbanistica si pone fin da oggi il problema di studiare nuove metodiche di analisi, nuovi modelli per affrontare la macro dimensione territoriale e nuovi metodi per pianificazioni strategiche che non sottovalutino la problematica degli *slum* per gli aspetti giuridici e strutturali in un quadro di sostenibilità equilibrata.

Autori citati

- Abbott J.**, *An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches*, Habitat International 26, 2002.
- Ardigò A.**, *La diffusione urbana*, Ave, Roma, 1967.
- Astarian B.**, *Sono le bidonville un pianeta a parte?*, 2010. Disponibile al link: hicsalta-communisation.com
- Bafo P.**, *Slum upgrading initiatives and its impacts on livelihoods*, University of the Witwatersrand, 2012.
- Bandyopadhyay A.**, Agrawal V., *Slums In India: From Past To Present*, International Refereed Journal of Engineering and Science (IRJES) ISSN (Online) 2319-183X, (Print) 2319-1821 Volume 2, Issue 4 (April 2013), pp.55-59.
- Barat J.**, *Introdução aos problemas urbanos brasileiros*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 1979.
- Baratelli A.**, *Città e architettura in Brasile*, Alinea, Firenze, 1990.
- Bartolini S.**, *Manifesto per la felicità*, Feltrinelli, Milano, 2012.
- Benassi D.**, Alberio M., *Povertà urbana*, in S. Vicari (a cura di), *Questioni urbane*, Il Mulino, Bologna, 2014.
- Boano C.**, *Conflictive Urbanism in Dharavi: Mega-projects, Mega resistances and the Dialectics of 'Right to the City'*, 2010. Disponibile al link: <http://n-aerus.net/web/sat/workshops/2009/Rotterdam/pdf/Boano.pdf>.
- Centre for Social Studies**, *Belo Horizonte, Brazil Villa Viva Programme – Agglomerado da Serra*, Coimbra University (CES), 2010.
- Chakrabarti P. G. D.**, *Le due città. Il rapporto tra città formale e città informale a Delhi, 1960-2000*, In *Storia urbana*, 2005, pp. 105-122.
- Chalana M.**, «*Slumdogs vs. Millionaires. Balancing Urban Informality and Global Modernity in Mumbai, India*». In *Journal of Architectural Education*, vol. 63, n. 2, 2010, pp. 25-37. Disponibile al link: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1111/j.1531-314X.2010.01056.x>.

- Choay, F.**, *La città. Utopie e realtà*, Einaudi, Torino, 1973.
- David M. D.**, *Urban explosion of Mumbai: restructuring of growth*, Himalaya Publishing House, Mumbai, 1996.
- Davis M.**, *Il pianeta degli slum*, Faltrinelli, Milano, 2006.
- DeFilippi F.**, a cura di, *Slum(e)scape*, Alinea editrice, Torino, 2008.
- Echanove M.**, *Beyond the Informal: Reconceptualizing Mumbai's urban development*, MMG Working Paper 13-13, 2013.
- Echanove M.**, **Srivastava R.**, *Slum outside: elusive Dharavi*, Strelka Press, 2014.
- Edwards M.**, *Rental Housing and the Urban Poor*, in P. Amis e P. Lloyd (a cura di) *Housing Africa's urban poor*, Manchester, England, 1990.
- Foreman J.**, *Mumbai: On the "Slumdog" Trail*, in «Stand Point Magazine», Marzo 2009.
- Freire G. J. M.**, *Reinserimento degli spazi urbani di insediamenti precari (favelas) mediante il GIS*, DISEGNARECON, aprile 2013, ISSN 1828-5961.
- Friedman Y.**, *L'architettura di sopravvivenza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2009.
- Garau, C.** *Citizen participation in public planning: A literature review*. In *International Journal of Sciences*, 2012, 1(2012-12), pp. 21-44.
- Garau P.**, **Sclar E. D.**, **Carolini G. Y.**, *A home in the city*, Earthscan, London, 2005.
- Ghertner D. A.**, *India's urban revolution: geographies of displacement beyond gentrification*, In *Environment and Planning A*, 2014, 46.7, pp. 1554-1571.
- Giacopelli A. L.**, *Lima città informale. Attori, ruoli e dinamiche dei processi di trasformazione urbana e di costruzione dell'housing sociale*. In *Archivio di studi urbani e regionali*, 2010.
- Glaeser E.**, *Triumph of the city*, The Penguin Press, New York, 2011.
- Guidoni E.**, *Storia dell'urbanistica. Il Medioevo. Secoli VI – XII*, Laterza, Bari, 1991.
- Gulyani S.**, **Talukdar D.**, **Jack D.**, *Poverty, Living Conditions, and Infrastructure Access. A Comparison of Slums in Dakar, Johannesburg, and Nairobi*, The World Bank Africa Region Sustainable Development Division, July 2010.

- Grassini, L.** *Tra «buone pratiche» internazionali e azioni locali: conservazione e cambiamento in un progetto di slum upgrading in India.* In *Meridiana*, 2004, pp. 151-175. Disponibile al link: <http://www.jstor.org/stable/23199985>.
- Grubbauer M., & Steets, S.** *The Making of Architects: Knowledge Production and Legitimation in Education and Professional Practice.* In *Architectural Theory Review*, 2014, 19.1: 4-9.
- Haddock Vicari S.** *Questioni urbane. Caratteri e problemi della città contemporanea*, Il Mulino, Bologna, 2013.
- Harris A.** *The metonymic urbanism of twenty-first-century Mumbai*, In *Urban Studies*, 2012, 49(13), pp. 2955-2973.
- Hollis L.** *Cities are good for you*, Bloomsbury, London, 2014.
- Huchzermeyer M.** *Cities with 'slums': From Informal Settlement Eradication to a Right to the City in Africa*, UCT Press, 2011.
- Hust E., Mann M.** *Urbanization and governance in India*, Manohar, New Delhi, 2005.
- International Council on Social Welfare Bombay**, *The urban dead-end?. Pattern of Employment Among Slum-Dwellers*, Somaiya Publications, Bombay, 1983.
- Isard W.** *Localizzazione e spazio economico*, Istituto Editoriale Cisalpino, Varese - Milano, 1962.
- Iyer K.** *Bombay. From Precincts to sprawl*, Thomson Press, New Delhi, 2014.
- Jones G. A., Sanyal R.** *Spectacle and Suffering: The Mumbai slum as a worlded space*, In *Geoforum*, 2015.
- Kleinman A.** *La sofferenza sociale negli spazi urbani*, Università degli Studi di Milano, 2011.
- Knox P., Agnew J., McCarthy L.** *The geography of the world economy*, Hodder Education, London, 2008.
- La Cecla F.** *Contro l'urbanistica*, Einaudi, Torino, 2015.
- Laffi S.** *La scuola di vita della Chicago School*, in *Lo Straniero*, n. 62/63, agosto-settembre, 2005.
- Latouche S.** *L'economia è una menzogna*, Bollati Boringhieri, Torino, 2014.
- Latouche S.** *Mondializzazione e decrescita. L'alternativa africana*, Dedalo, Bari, 2009.
- Le Galès P., Vitale, T.** *Diseguaglianze e discontinuità nel governo delle grandi metropoli. Un'agenda di ricerca*, In *Territorio*, 2015, pp. 7-17.
- Lindsay G.** *The "Urbanologists" Who Want You to Think About Steve Jobs' Garage Next Time You Say the Word "Slum"*, 2015.

- Livi Bacci M.**, *In cammino. Breve storia delle migrazioni*, Il Mulino, Bologna, 2010.
- Magalhães F., Rojas E.**, *The re-urbanization of the city center of Manaus, Brazil. Facing the challenges of informal settlements*, 41st ISoCaRP Congress, 2005.
- Magnani A.**, *Come sarà il mondo nel 2030? Da Lagos a Delhi, le 10 città che cresceranno di più*, Il Sole24ore, 2015. Disponibile al link: <http://24o.it/3XuWnk>.
- Manning P.**, *Migration in world history*, Routledge, New York, 2005.
- Marras S.**, *Strumenti per una conoscenza olistica e condivisibile. L'esperienza del Map Kibera Project*, TERRITORIO, 2012.
- McFarlane C.**, *Metabolic inequalities in Mumbai: Beyond telescopic urbanism*. *City*, 2013, 17.4: 498-503.
- Menezes C. L.**, *Desenvolvimento urbano e meio ambiente. A experiência de Curitiba*, Papirus editora, Campinas S. P., 2001.
- Mistretta P.**, & Garau C. *Città e sfide. Conflitti e utopie. Strategie di impresa e Politiche del territorio. Successi e criticità dei modelli di governance*, CUEC, Cagliari, 2013.
- Mistretta P.**, Garau C., Pintus S., *I beni comuni dello spazio urbano*, CUEC, Cagliari, 2014.
- Mohanty L. N. P.**, Mohant S., *Slum in India*, APH Corporation, New Delhi, 2005.
- Mukhopadhyay T.**, *Shanghai and Mumbai. Sustainability of development in a globalizing world*, Samskriti, New Delhi, 2001.
- Ormas M.**, *Umanesimo cristiano e modernità*, Lateran University Press, Città del Vaticano, 2014.
- Papa Francesco**, *Discorso Udienza generale* del 5 Giugno 2013.
- Panikkar R.**, *Pace e interculturalità*, Jaca Book, Milano, 2002.
- Park R. E.**, Burgess E. W., McKenzie R. D., *La città*, (traduzione di De Palm A.), Edizioni di Comunità, 1967.
- Perasole A.**, *Le aree metropolitane in Nord e Sud*, Rivista mensile diretta da Francesco Compagna, Anno XX, Agosto – Settembre 1973 - Nn. 164-165 (225-226), Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1973.
- Perlman J.**, *Favela: Four Decades of Living on the Edge in Rio De Janeiro*, Oxford University Press, 2011.
- Perlman J.**, *The myth of marginality. Urban Poverty and Politics in Rio De Janeiro*, University of California Press, Berkeley, 1976.

- Pessina G.**, *From the slum to the house: towards a less polarized Mumbai?*, In *Territorio*, 2013, pp. 37-43.
- Pinto M. R.**, *Metropolitan City. Governance in India*, Sage Publications, Delhi, 2000.
- Politi M.**, *Francesco tra i lupi. Il segreto di una rivoluzione*, Laterza, Roma – Bari, 2014.
- Rahnema M.**, *Quando la povertà diventa miseria*, (traduzione di Testi C.), Einaudi, Torino, 2005.
- Rhoda R.**, **Burton T.**, *Geo-Mexico: the geography and dynamics of modern Mexico*, Sombrero Books, Ladysmith (Canada), 2010.
- Roll E.**, *Storia del pensiero economico*, Torino, 1970.
- Roy A.**, *Slumdog Cities: Rethinking Subaltern Urbanism*, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 35.2, March 2011, pp. 223–38.
- Roy A.**, **Alsayyad N.**, *Urban informality*, Lexington books, Oxford, 2004.
- Saraceno C.**, *Il lavoro non basta. La povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2013.
- Saraví G. A.**, *Segregación urbana y espacio público: los jóvenes en enclaves de pobreza estructural*, Revista de la CEPAL, Agosto 2004.
- Said E. W.**, *Umanesimo e critica democratica*, il Saggiatore, Milano, 2007.
- Sandu R. S.**, *Urbanization in India*, Sage Publications, New Delhi, 2003.
- Saule N. Júnior**, **Uzzo K.**, *The History of Urban Reform in Brazil*, tratto da *Cities for All: Experiences and Proposals for the Right to the City*, Sugranyes A. y Mathivet C., HIC, Santiago, 2010.
- Scaglia A.**, *Comprendere le forme dello spazio. Sociologia della città e del territorio*, Università degli Studi di Trento, 2002 – 2003.
- Sereni E.**, *Il capitalismo nelle campagne (1860-1900)*, Einaudi, Torino, 1980.
- Sharma K.**, *Rediscovering Dharavi, Stories from Asia's largest slum*, Penguin Books India, Haryana, 2000.
- SPARC, KRVI**, *RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi*, Mumbai, 2010.
- Stokes C. J.**, *A theory of slums*, Land Economics, Vol. 38, No. 3 (Aug., 1962), pp. 187-197.
- Tarsi E.**, *Città informale in Brasile: valorizzazione dell'identità locale per lo sviluppo autosostenibile*, In *Potenziale umano e patrimonio territoriale*, 2010, pp. 311-317.
- Torricelli G. P.**, *Potere e spazio pubblico urbano. Dall'agorà allo slum*, i.CUP - Accademia di architettura – Università della Svizzera italiana, 2009.

Urban Design Research Institute, *Mumbai Reader 2015*, Spenta Multimedia, Mumbai, 2014.

UNHABITAT, *Nairobi urban sector profile*, Nairobi, 2006.

UNHABITAT, *Sharpening the global development agenda, The notion of slums*, in *The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements*, 2003.

UNHABITAT, *The Challenge of Slums - Global Report on Human Settlements*, 2003.

UNHABITAT, *UNHABITAT and the Kenya Slum Upgrading Programme Strategy Document*, 2008.

Villaça F., *Espaço intra – urbano on Brasil*, Livros Studio Nobel Ltda, São Paulo, 2001.

Wacquant L., *Parias Urbains*, La Decouverte, 2006.

Wenden C. W., *Atlante mondiale delle migrazioni*, Avalilardi, Milano, 2012.

Indice figure

Figura 1. Progetto <i>Igarapés Program</i> per Manaus. Fonte: F. Magalhaes, E. Rojas, Facing the Challenges of Informal Settlements in Urban Centers: The Re-urbanization of Manaus, Brazil, 41st ISoCaRP Congress, 2005, p. 10.....	54
Figura 2. Ciudad Nezahualcoyotl (Messico). Fonte: http://visitworldplaces.com/data_images/top_cities/ciudad-nezahualcoyotl/ciudad-nezahualcoyotl-07.jpg	67
Figura 3 Flussi migratori in Africa. Fonte: Knox P., Agnew J., McCarthy L., <i>The geography of the world economy</i> , Hodder Education, London, 2008, p. 262.....	69
Figura 4. <i>Favela</i> Agglomerato da serra (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: Google maps.....	84
Figura 5. Vila Santana do Cafezal (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: Openstreetmap.....	85
Figura 6. Vila Marçola (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: Openstreetmap.....	85
Figura 7. Vila Nossa Senhora da Aparecida (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: Openstreetmap.....	85
Figura 8. Vila Nossa Senhora da Conceição (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: Openstreetmap.....	85
Figura 9. Vila Nossa Senhora de Fátima (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: Openstreetmap	85
Figura 10. Novo São Lucas (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: Openstreetmap.....	85
Figura 11. Programa VILA VIVA per l'Agglomerato da Serra (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: http://nitroimagens.photoshelter.com/gallery/Habitacao-Housing/G0000sHw6em4O2fI/	88
Figura 12. Dettaglio del progetto promosso dal Programa VILA VIVA per l'Agglomerato da Serra (Belo Horizonte, Brasile). Fonte: http://bairrosdebelohorizonte.webnode.com.br/aglomerados-vilas-e-favelas/	88
Figura 13. Villa 31 (Buenos Aires, Argentina). Fonte: Openstreetmap (elaborazione propria).....	89
Figura 14. Villa 31 (Buenos Aires, Argentina). Fonte: Openstreetmap.....	89
Figura 15. Villa 31 (Buenos Aires, Argentina). Analisi della viabilità. Fonte: Openstreetmap (elaborazione propria).....	91
Figura 16. Scorcio della <i>favela</i> Villa 31. Fonte: http://comune-info.net/2015/09/quel-pezzo-di-citta-che-non-esiste/	92
Figura 17. Inquadramento territoriale del Messico. Fonte: Openstreetmap (elaborazione propria).....	93
Figura 18. Inquadramento territoriale di Ciudad Nezahualcoyotl (Messico). Fonte: Openstreetmap....	93
Figura 19. Inquadramento territoriale dell'insediamento di Ciudad Nezahualcoyotl (Messico). Fonte: Openstreetmap (elaborazione propria).....	93
Figura 20 Ciudad Nezahualcoyotl (Messico). Analisi della viabilità. Fonte: Openstreetmap (elaborazione propria).....	94
Figura 21. I 13 villaggi che compongono lo <i>slum</i> di Kibera (Kenya, Africa). Fonte: Map Kibera Project	96
Figura 22. <i>Soweto East Housing Project</i> a Kibera (Kenya, Africa). Fonte: http://adambemma.com/2014/07/23/creating-a-slum-within-a-slum-2/	98
Figura 23. Un bambino di Dharavi (Settembre 2015). Fonte: Archivio personale, 2015.....	99
Figura 24. <i>Dharavi Sports Complex</i> (Mumbai, India). Fonte: http://www.youthkiawaaz.com/2013/07/surely-not-for-the-community-residents-as-promised-for-whom-is-the-dharavi-sports-complex-built-photonama/	100
Figura 25. Rappresentazione delle tre aree che definiscono la città di Mumbai: <i>island city</i> , <i>Greater Mumbai</i> e <i>Mumbai Metropolitan Region</i>	112
Figura 26. Grafico delle istituzioni e organizzazioni che gestiscono la città di Mumbai. Fonte: Elaborazione propria.....	113
Figura 27. <i>Esisting Land Use Map</i> adottata dal <i>Development Plan</i> di Mumbai. Fonte: MCGM, ELU survey, 2012.....	116

Figura 28. <i>Category Residential</i> riferita all' <i>Existing Land Use</i> di Mumbai . Fonte: <i>Report Preparatory Studies Part 1</i> , p. 42.....	117
Figura 29. Zone amministrative riferite alla Greater Mumbai. Fonte: http://www.mcgm.gov.in/	118
Figura 30. Lo <i>slum</i> Maharashtra Nagar a Mumbai. Fonte: Google maps	120
Figura 31. I palazzi realizzati dall'MHADA confinanti con lo <i>slum</i> di Maharashtra Nagar (Mankhurd, Mumbai). Fonte: https://thatandthisinmumbai.wordpress.com/2011/02/24/mumbai-lens-the-new-slums-of-mankhurd/	120
Figura 32. <i>90 Feet Road</i> a Dharavi (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.....	125
Figura 33. Inquadramento territoriale di Dharavi (Mumbai, India). Fonte: Google maps	126
Figura 34 Mappa ' <i>The Island of Bombay</i> ' di Capitan Thomas Dickinson, 1812 - 1816. Fonte: http://twicsy.com/i/2icmRg	126
Figura 35. <i>Dharavi Redevelopment Project</i> . Suddivisione di Dharavi in 5 settori. Fonte:.....	130
Figura 36. Intervento di riqualificazione promosso dal MHADA a Dharavi (Mumbai, India). Fonte: https://mhada.maharashtra.gov.in/	131
Figura 37. Planimetria dell'intervento di riqualificazione promosso dal MHADA a Dharavi (Mumbai, India). Fonte: https://mhada.maharashtra.gov.in/	131
Figura 38. Rappresentazione dell'organizzazione interna di Dharavi (Settore IV) e particolare di un <i>ambiguous cluster</i> . Fonte: SPARC, KRVIA, <i>RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi</i> , Mumbai, 2010.....	132
Figura 39. Dettaglio di un'area <i>ad utilizzo misto (ambiguous cluster)</i> nel Settore IV di Dharavi. Fonte: SPARC, KRVIA, <i>RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi</i> , Mumbai, 2010.....	132
Figura 40. Nuova ipotesi di viabilità nell'area del Settore IV di Dharavi.....	133
Figura 41. Intervento di bonifica nell'area del Settore IV di Dharavi.....	133
Figura 42. Ipotesi di riqualificazione nell'area del Settore IV di Dharavi	133
Figura 43. Assonometria del nuovo assetto dell'area nel Settore IV di Dharavi.....	133
Figura 44. Schema della presenza di open space pubblici e privati nel settore IV di Dharavi (Mumbai, India). Fonte: SPARC, KRVIA, <i>RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi</i> , Mumbai, 2010.....	134
Figura 45. Due immagini significative di come vengono utilizzati gli open space privati e pubblici nel settore IV di Dharavi (Mumbai, India). Fonte: SPARC, KRVIA, <i>RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi</i> , Mumbai, 2010.....	134
Figura 46 Rappresentazione delle strade e dei vicoli del Settore IV di Dharavi (Mumbai, India). Fonte: SPARC, KRVIA, <i>RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi</i> , Mumbai, 2010.....	135
Figura 47. Schema dei servizi igienici pubblici nel settore IV di Dharavi (Mumbai, India). Fonte: SPARC, KRVIA, <i>RE: Interpreting, Imagining, Developing Dharavi</i> , Mumbai, 2010.....	135
Figura 48. Rappresentazione delle diverse tipologie abitative a Dharavi (Mumbai, India). Fonte:	136
Figura 49. Inquadramento territoriale di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Google maps	137
Figura 50. Il <i>Plot 11</i> all'interno dell'insediamento <i>slum</i> di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Google maps.....	137
Figura 51. Vista dal drone di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ	138
Figura 52. Tavola della <i>Municipal Corporation of Greater Bombay Sanctioned Development Plan for 1981 - 2001</i>	139
Figura 53. <i>Development Plan of Greater Mumbai 2014 - 2034 - Existing Land Use map</i> (2012) riferito all' <i>M/E Ward</i>	140
Figura 54. Classificazione della viabilità interna a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: elaborazione propria.....	142
Figura 55. Esempio di una delle strade principali a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.....	143

Figura 56. Esempio di una delle strade principali di Shivaji Nagar (Mumbai, India) in cui ogni giorno si svolge il mercato. Fonte: Archivio personale, 2015.....	143
Figura 57. Esempio di una strada di servizio a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.....	143
Figura 58. Esempio di una strada pedonale a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.....	143
Figura 59. Classificazione strutture ricettive a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Elaborazione propria.....	144
Figura 60. Blocco dei servizi igienici pubblici nel <i>Plot 11</i> a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.....	145
Figura 61. Spazio per i rifiuti nel <i>Plot 11</i> a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.....	145
Figura 62. Classificazione delle attività commerciali nel <i>Plot 11</i> di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Elaborazione propria.....	146
Figura 63. Esempio delle attività commerciali presenti a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: Archivio personale, 2015.....	147
Figura 64 Ristrutturazione di un edificio sulla Road n. 1 a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ.....	148
Figura 65. Classificazione delle tipologie abitative a Shivaji Nagar; Fonte: Elaborazione propria.....	150
Figura 66. Processo costruttivo di una casa <i>Pukka</i> a Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ, <i>Construction practice in Shivaji Nagar area (M-ward)</i>	151
Figura 67. Rappresentazione delle relazioni tra abitazioni, attività commerciali e viabilità nell'insediamento <i>slum</i> di Shivaji Nagar (Mumbai, India). Fonte: URBZ, <i>Construction practice in Shivaji Nagar area (M-ward)</i>	153
Figura 68. Particolare della <i>soak pit</i> in un'abitazione in costruzione. Fonte: URBZ.....	155
Figura 69 Schema del sistema <i>soak pit</i> in un'abitazione del tipo G+1. Fonte: Elaborazione propria.....	155
Figura 70. Schema di un sistema di fossa settica. Fonte: IS 2470-1 (1985): Code of practice for installation of septic tanks, Part I: design, criteria and construction [CED 24: Public Health Engineering.].....	156

Indice tabelle

Tabella 1: Incremento della popolazione dal 1950 al 2010	8
Tabella 2: Superficie occupata in ettari secondo l' <i>Existing Land Use</i> del 2012. Fonte:	117
Tabella 3: Zone amministrative riferite alla Greater Mumbai. Fonte:	119
Tabella 4. Classificazione delle attività commerciali nell'insediamento <i>slum</i> di Shivaji Nagar (Mumbai, India)	147
Tabella 5. Tipologie edilizie nell'insediamento <i>slum</i> di Shivaji Nagar (Mumbai, India)	150
Tabella 6. Dimensionamento della fossa settica consigliata per le colonie residenziali.	156

Elenco fonti dei dati relativi all'incremento della popolazione:

Messico. Fonte: Instituto National Estadística Y Geografía (INEGI). Disponibile al link:

Città del Messico (Distretto Federale). Disponibile al link: <http://www.citypopulation.de/php/mexico-mexicocity.php>

Città del Messico (Area vasta). Disponibile al link:

<http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/Default.aspx?t=mdemo148&s=est&c=29192>

Ciudad Nezahualcoyotl. Fonte: Instituto National Estadística Y Geografía (INEGI).

Manaus. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/1980/Manaus-Brazil.html

Brasile. Fonte: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Disponibile al link:

<http://populationpyramid.net/brazil/>

Belo Horizonte. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/Belo_Horizonte-Brazil.html

Rio de Janeiro. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/Rio_de_Janeiro-Brazil.html

San Paolo. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/S%E3o_Paulo-Brazil.html

Argentina. Fonte: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Disponibile al link:

<http://populationpyramid.net/argentina/>

Buenos Aires. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/Buenos_Aires-Argentina.html

Cina. Fonte: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Disponibile al link:

<http://populationpyramid.net/china/>

Shanghai. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/Shanghai-China.html

India. Fonte: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Disponibile al link:

<http://populationpyramid.net/india/>

Mumbai. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/Bombay-India.html.

Considerando Navi Mumbai e Thane

Africa. Fonte: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Disponibile al link:

<http://populationpyramid.net/africa/>

Kenya. Fonte: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Disponibile al link:

<http://populationpyramid.net/kenya/>

Nairobi. Disponibil al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/Nairobi-Kenya.html e

<http://www.citypopulation.de/Kenya-Cities.html>

Sud Africa. Fonte: Population Pyramids of the World from 1950 to 2100. Disponibile al link:

<http://populationpyramid.net/southern-africa/>

Città del Capo. Disponibile al link: http://books.mongabay.com/population_estimates/full/Cape_Town-South_Africa.html